



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 19 oktober 2023
(OR. en)

14434/23

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0376(COD)**

**CONSOM 373
MI 877
JUSTCIV 152
CODEC 1939
COMPET 1016
DIGIT 228
IA 264**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	17 oktober 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 649 final
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen, en van de Richtlijnen (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 en (EU) 2020/1828

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 649 final.

Bijlage: COM(2023) 649 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.10.2023
COM(2023) 649 final

2023/0376 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van
consumentengeschillen, en van de Richtlijnen (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 en (EU)
2020/1828**

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2023) 347 final} - {SWD(2023) 334 final} - {SWD(2023) 335 final} -
{SWD(2023) 337 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Motivering en doel van het voorstel

Richtlijn 2013/11/EU¹ betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen (ADR-richtlijn) geeft EU-consumenten de mogelijkheid om hun geschillen die voortvloeien uit contractuele verplichtingen jegens in de EU gevestigde ondernemers op te lossen met behulp van kwalitatief hoogwaardige buitengerechtelijke procedures. De belangrijkste doelstelling is ervoor te zorgen dat in alle lidstaten toegang kan worden verkregen tot ADR-entiteiten die voldoen aan gemeenschappelijke kwaliteitscriteria om geschillen in alle sectoren van de consumentenmarkt snel, minnelijk, betaalbaar en eerlijk op te lossen. Deze wetgeving is van cruciaal belang geweest om een hoog niveau van consumentenbescherming op de interne markt te bieden en stelt consumenten in staat om geschillen over kleine bedragen te beslechten ten aanzien waarvan zij terughoudend zijn om naar de rechter te stappen, vanwege de kosten en tijd die daarmee gemoeid kunnen zijn. Voor ondernemers draagt de richtlijn bij aan het behouden van een goede reputatie, de deelname aan ADR-procedures en de naleving van de uitkomst van ADR-procedures.

De richtlijn is echter meer dan tien jaar geleden opgesteld en niet geschikt voor geschillen die voortvloeien uit nieuwe ontwikkelingen op de consumentenmarkt. Consumenten in de EU doen ondertussen meer aankopen online, ook bij ondernemers van buiten de EU. Helaas gaat dit gepaard met een toenemende blootstelling aan oneerlijke praktijken — via online-interfaces — die, doelbewust of feitelijk, het vermogen van gebruikers van de dienst om autonome en weloverwogen keuzes te maken of beslissingen te nemen, wezenlijk verstoren of belemmeren (donkere patronen), aan verborgen reclame, valse beoordelingen, vertekende prijspresentaties of gebrek aan belangrijke precontractuele informatie. Deze trends hebben tot op zekere hoogte ook invloed op offline aankopen, aangezien consumenten steeds meer worden beïnvloed door digitale marketing, waardoor de affiniteit van consumenten voor specifieke merken en ondernemers wordt beïnvloed. Deze ontwikkelingen brengen het consumentenvertrouwen in digitale markten in gevaar en maken misbruik van de kwetsbaarheden van consumenten. Dit betekent dat consumenten efficiënte procedures nodig hebben voor de behandeling van geschillen, die steeds complexer worden.

In de evaluatie van de Commissie van 2023 van de uitvoering van de ADR-richtlijn in de hele EU werd geconcludeerd dat ADR, met name grensoverschrijdende ADR, in veel lidstaten nog steeds onderbenut wordt vanwege een aantal factoren zoals kosten, complexe procedures, taalgebruik en toepasselijk recht. Het toepassingsgebied van de ADR-richtlijn, dat nauw gedefinieerd is, is niet geschikt om een breed scala aan geschillen op te lossen die zich voordoen, met name op digitale markten. De benadering van minimale harmonisatie die in de ADR-richtlijn is gevolgd, heeft de lidstaten in staat gesteld hun eigen ADR-kader op maat te maken, dat aansluit bij hun cultuur, investeringen, middelen, infrastructuur, bewustzijn enz. In het kader hiervan kondigde de Commissie in haar wetgevingswerkprogramma voor 2023² het pakket voor de handhaving van de consumentenwetgeving aan, waarin de voorstellen van de

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013L0011>

² Zie rij 8 van bijlage II (Refit) https://commission.europa.eu/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2023_en

Commissie met gerichte wijzigingen van de ADR-richtlijn en de intrekking van de verordening inzake onlinegeschillenbeslechting (ODR)³ werden opgenomen.

Dit voorstel heeft tot doel **de huidige benadering van minimale harmonisatie te handhaven** en deze alleen te wijzigen om ze beter geschikt te maken voor de moderne consumentenmarkten.

De doelstellingen van de herziene ADR-richtlijn zijn:

- het ADR-kader aanpassen aan digitale markten door expliciet een breed scala aan EU-consumentenrechten af te dekken die mogelijk niet expliciet worden beschreven in contracten of die betrekking hebben op precontractuele fasen;
- het gebruik van ADR in grensoverschrijdende geschillen verbeteren door meer bijstand op maat aan consumenten en ondernemers;
- ADR-procedures vereenvoudigen ten gunste van alle actoren; onder meer het verminderen van de rapportageverplichtingen van ADR-entiteiten en de informatieverplichtingen van ondernemers, terwijl ondernemers worden aangemoedigd hun betrokkenheid bij ADR-claims te vergroten door de invoering van een antwoordplicht.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken, worden in dit voorstel de volgende elementen geformuleerd:

- **Toepassingsgebied:** verduidelijking en uitbreiding van het materiële en geografische toepassingsgebied van de ADR-richtlijn om het volgende te bestrijken:
- alle soorten geschillen op het gebied van het EU-consumentenrecht (dus niet beperkt tot geschillen die betrekking hebben op een contract). Een probleem met de huidige richtlijn is dat het toepassingsgebied ervan nauw is gedefinieerd en dus geschillen met betrekking tot precontractuele fasen of wettelijke rechten zoals het veranderen van dienstverlener of bescherming tegen geoblocking kan uitsluiten;
- geschillen tussen EU-consumenten en niet-EU-ondernemers (die op vrijwillige basis aan de ADR-procedures kunnen deelnemen, op dezelfde manier als EU-ondernemers).
- **Antwoordplicht:** de verplichting opleggen aan ondernemers om te antwoorden op een verzoek van een ADR-entiteit, ongeacht of zij voornemens zijn deel te nemen aan de voorgestelde ADR-procedure of niet (maar niet de verplichting opleggen deel te nemen aan ADR-procedures).
- **Informatieverplichtingen:** het afschaffen van de verplichting voor ondernemers om consumenten in te lichten over ADR-entiteiten in het geval dat zij niet van plan zijn zich te wenden tot deze entiteiten.
- **Grensoverschrijdende ADR:** het toekennen van een nieuwe ondersteunende rol aan relevante instanties en met name de Europese consumentencentra (ECC's) bij het bijstaan en wegwijs maken van consumenten in grensoverschrijdende geschillen, en

³ 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 (verordening ODR consumenten); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0>

voor de Commissie om gebruiksvriendelijke digitale instrumenten in te voeren om consumenten te helpen doorverwijzen naar een bevoegde instantie om hun geschillen op te lossen.

In haar mededeling getiteld “Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030”⁴ heeft de Commissie gewezen op het belang van een regelgevingssysteem dat ervoor zorgt dat doelstellingen van de Unie tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt. Daarom wil zij een nieuwe impuls geven aan het rationaliseren en vereenvoudigen van rapportagevereisten, met als uiteindelijk doel dat dergelijke lasten met 25 % worden teruggedrongen zonder dat dit ten koste gaat van de daarmee samenhangende beleidsdoelstellingen. De herziening van ADR/ODR valt derhalve onder het rationaliseringspakket.

Rapportagevereisten zijn van essentieel belang voor een correcte handhaving en goede monitoring van wetgeving. De kosten van deze vereisten vallen per saldo grotendeels weg tegen het voordeel dat ze opleveren, met name op het gebied van de monitoring en zorg voor de naleving van essentiële beleidsmaatregelen. Rapportagevereisten kunnen echter ook onevenredige lasten betekenen voor stakeholders, en met name kmo's en micro-ondernemingen treffen. Wanneer deze vereisten zich in de loop der tijd opstapelen, kan dit resulteren in overbodige, overlappende of achterhaalde verplichtingen, in een inefficiënte frequentie en timing of in inadequate verzamelmethoden. Door het ADR-kader in de hele EU verder te stroomlijnen, moet het initiatief leiden tot meer kostenbesparingen en minder administratieve lasten voor zowel de bevoegde ADR-autoriteiten als de ondernemers, in overeenstemming met het Refit-beginsel en het “one-in-one-out”-beginsel, en ook bijdragen tot een grotere gelijkheid van kansen voor ondernemers uit de EU en niet-EU-landen.

Daarom geniet de stroomlijning van rapportageverplichtingen en de terugdringing van administratieve lasten prioriteit.

In dit verband beoogt het onderhavige voorstel de initiatieven in het kader van de verhaalsmogelijkheden voor consumenten te vereenvoudigen door:

- (a) ADR-informatieverplichtingen voor ondernemers af te schaffen;
- (b) ADR-entiteiten zouden tweejaarlijkse verslagen van hun activiteiten moeten overleggen aan de bevoegde ADR-autoriteiten in plaats van jaarlijkse verslagen, en zij hoeven niet langer verslag uit te brengen over hun samenwerking binnen netwerken van ADR-entiteiten die de beslechting van grensoverschrijdende geschillen vergemakkelijken, indien van toepassing;
- (c) ADR-entiteiten hoeven niet langer om de twee jaar aan de bevoegde autoriteiten een beoordeling te verstrekken van de doeltreffendheid van hun samenwerking binnen de netwerken van ADR-entiteiten, van de opleiding die aan hun personeel is gegeven en van de doeltreffendheid van de door de entiteit aangeboden ADR-procedure en van de mogelijke manieren om de prestaties daarvan te verbeteren.

Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein

De ADR-richtlijn is een procedurerichtlijn die voorziet in kwaliteitscriteria die door ADR-entiteiten in de hele Unie op vergelijkbare wijze moeten worden toegepast, en in de procedures voor de lidstaten om dergelijke entiteiten te accrediteren, toezicht te houden op de naleving van de criteria en te zorgen voor een doeltreffend niveau van transparantie over het bestaan en het functioneren van dergelijke entiteiten.

⁴ COM(2023) 168 final.

De voorgestelde wijzigingen zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat alle consumentengeschillen, met name die welke op de digitale markten ontstaan, met inbegrip van niet-contractuele verplichtingen, en die welke verband houden met buitencontractuele wettelijke rechten, door ADR-entiteiten kunnen worden behandeld. Bij het verduidelijken en uitbreiden van het toepassingsgebied van de ADR-richtlijn zullen wijzigingen de samenhang ervan met de bestaande consumentenwetgeving vergroten, door ADR-entiteiten toe te staan een breder scala aan geschillen te behandelen die in de bijlage worden gespecificeerd. De verbeteringen zullen derhalve een positieve invloed hebben op de verwezenlijking van de doelstellingen op het beleidsterrein.

Het voorstel maakt tevens deel uit van een eerste maatregelenpakket om rapportagevereisten te rationaliseren. Dit is een stap in een continu proces waarin uitgebreid wordt gekeken naar de bestaande rapportagevereisten om te zien of ze nog zinvol zijn en in hoeverre de efficiëntie ervan kan worden vergroot. De door deze maatregelen ingevoerde rationalisering zal geen invloed hebben op de verwezenlijking van de doelstellingen op dit beleidsterrein. Niettemin is het besparen van kosten en tijd die in rapportageverplichtingen zijn gestoken en die de ADR-procedure op geen enkele manier verbeteren, in het voordeel van de bedrijven en ADR-entiteiten.

Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Europese Unie

Artikel 21 van de digitaledienstenverordening inzake buitengerechtelijke geschillenbeslechting doet geen afbreuk aan de ADR-richtlijn (artikel 21, lid 9). Voorts regelt het artikel de wijze waarop gebruikers van intermediaire diensten klachten kunnen indienen over de besluiten inzake inhoudsmoderatie van de intermediair met betrekking tot illegale of schadelijke inhoud, ook wanneer de dienstverlener besluit geen actie te ondernemen na een kennisgeving. Zelfs als dergelijke illegale inhoud of inhoud die anderszins onverenigbaar is met de voorwaarden van de intermediair, verband kan houden met slechte handelspraktijken van een derde ondernemer, zal het geschil op grond van artikel 21 van de digitaledienstenverordening worden beslecht tussen de tussenpersoon en de ontvanger die betrokken is bij het besluit inzake inhoudsmoderatie en beperkt zijn tot de restricties die van toepassing zijn op de betreffende inhoud of account. De ADR-richtlijn blijft van toepassing op consumentengeschillen met de derde ondernemer die in het algemeen gaan over het terugkrijgen van geld, het laten repareren van een defect product, het stopzetten van een contract dat gebaseerd was op oneerlijke voorwaarden enz. De ADR-richtlijn biedt consumenten derhalve aanvullende middelen om problemen op te lossen die verband houden met illegale handelspraktijken van de ondernemer en niet met de inhoudsmoderatie door de intermediair.

In het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) zorgt de Commissie ervoor dat haar wetgeving geschikt is voor het beoogde doel, op de behoeften van belanghebbenden is toegesneden en de doelstellingen ervan worden bereikt met zo beperkt mogelijke lasten. Deze voorstellen maken derhalve deel uit van het Refit-programma om de uit de juridische omgeving van de EU voortvloeiende rapportagedruk minder complex te maken.

Bepaalde rapportagevereisten zijn van essentieel belang, maar ze moeten wel zo efficiënt mogelijk zijn door overlappingsen te voorkomen, overbodige lasten weg te nemen en zo veel mogelijk gebruik te maken van digitale en interoperabele oplossingen.

De rationalisering die door de gerichte wijzigingen van de ADR-richtlijn wordt ingevoerd, zal de verwezenlijking van de doelstellingen op dit beleidsterrein niet beïnvloeden, en wel om de volgende redenen:

- De verplichte ADR-informatie op de website van de ondernemer is niet effectief voor ondernemers die niet van plan zijn deel te nemen aan ADR-procedures en die niet verplicht zijn dit te doen overeenkomstig het nationale recht of het EU-recht. Integendeel: ondernemers die zich actief bezighouden met ADR, zullen de vrijheid hebben om dit feit op adequate wijze onder de aandacht van hun klanten te brengen.
- De rapportageverplichting van ADR-entiteiten wordt vereenvoudigd om de frequentie van hun verslagen van één keer per jaar naar één keer in de twee jaar terug te brengen. Op deze manier kan er meer informatie worden verzameld en dus een betere gegevensbasis worden gecreëerd om hun werking op middellange termijn te beoordelen. Sommige punten zouden niet verplicht moeten zijn, aangezien het aan de ADR-entiteiten is om te beslissen welke informatie het meest relevant is om te publiceren en/of aan de bevoegde autoriteiten te verstrekken. De bespaarde kosten en tijd moeten voor andere doeleinden worden gebruikt, zoals het opleiden van hun personeel.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag voor de voorgestelde herziene ADR-richtlijn is artikel 114 VWEU betreffende de voltooiing van de interne markt, met inachtneming van artikel 169 VWEU⁵. Het verleent de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen voor de onderlinge aanpassing van de nationale voorschriften inzake de totstandbrenging en de werking van de interne markt. Door een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen, heeft het voorstel tot doel de goede werking van de interne markt te bevorderen.

Subsidiariteit

De herziene ADR-richtlijn zal alle consumenten en ondernemers betere toegang bieden tot hoogwaardige en kostenefficiënte buitengerechtelijke geschillenbeslechting die is aangepast aan digitale markten. Door alternatieve geschillenbeslechting eenvoudiger en kosteneffectiever te maken om geschillen met een grensoverschrijdende dimensie op te lossen, en de bundeling van vergelijkbare zaken in één procedure te bevorderen, wordt de efficiëntie van de geschillenbeslechting vergroot, ook in een grensoverschrijdende context. Dit zou op zijn beurt het vertrouwen van consumenten in online winkelen moeten vergroten, maar ook de gebruikmaking van toeristische en reisdiensten binnen de EU en daarbuiten.

De doelstellingen van het overwogen optreden kunnen niet voldoende door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt en kunnen bijgevolg, gezien de omvang en de gevolgen van het voorgestelde optreden, beter op het niveau van de EU worden verwezenlijkt. Optreden van de EU zou zorgen voor een consistent hoog niveau van consumentenbescherming, meer vertrouwen van de consument in ADR en meer netwerken en uitwisseling van beste

⁵ In artikel 169 VWEU is bepaald dat de doelstellingen van het bevorderen van de belangen van consumenten en het garanderen van een hoog niveau van consumentenbescherming kunnen worden verwezenlijkt door maatregelen die zijn vastgesteld op grond van artikel 114 VWEU.

praktijken op EU-niveau (bv. over het gebruik van digitale instrumenten om ADR kostenefficiënter en consistent te maken, procedures voor de behandeling van zaken, sectorspecifieke ADR enz.).

De vereenvoudigde rapportagevereisten zijn opgelegd door het EU-recht. Rationalisering kan daarom beter op EU-niveau worden uitgevoerd om de rechtszekerheid en consistentie van de rapportage te garanderen met het oog op de vergelijkbaarheid van gegevens bij het evalueren van de uitvoering en de voortgang van ADR in de lidstaten.

Evenredigheid

Bij de effectbeoordeling is een evenredigheidsbeoordeling uitgevoerd om te garanderen dat de voorgestelde beleidsopties evenredig zijn op basis van kosten en middelen. Het voorstel heeft een ambitieuze en toekomstbestendige aanpak die tot grotere voordelen voor de consument en de samenleving in het algemeen leidt dankzij een uitbreiding en verduidelijking van het toepassingsgebied. Hierdoor kunnen meer geschillen buiten de rechtbank worden beslecht, waardoor het vertrouwen van de consument in de markten toeneemt en de markten efficiënter worden. Een eenvoudigere geschillenbeslechting vergemakkelijkt ook het beheer van consumenten na verkoop voor bedrijven, terwijl hun transparantielast wordt verminderd. De invoering van een verplichting voor ondernemers om op verzoeken van ADR-entiteiten te antwoorden, zal ervoor zorgen dat de procedures sneller kunnen verlopen, aangezien het snel duidelijk zal zijn of de ondernemer instemt met deelname of niet. Het voorstel gaat niet verder dan strikt noodzakelijk is om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken.

Het handhaaft de benadering van minimale harmonisatie en biedt de lidstaten een zekere mate van flexibiliteit, ook bij de beslissing of de deelname van ondernemers aan ADR verplicht of vrijwillig is, of een combinatie is, afhankelijk van de marktsectoren.

Ondanks het grote aantal consumenten dat de geschillenbeslechtingssystemen van onlinemarktplaatsen als onderdeel van hun tussenhandelsdiensten gebruikt, stelt de Commissie niet voor dergelijke diensten te reguleren. In plaats daarvan heeft zij een aanbeveling aangenomen die is gericht aan onlinemarktplaatsen en handelsverenigingen van de EU, om duidelijk te maken dat hun geschillenbeslechtingssystemen belangrijke alternatieve geschillenbeslechtingsinstrumenten zijn, die veel consumentengeschillen kunnen oplossen en de toegang tot grensoverschrijdende geschillen aanzienlijk kunnen verbeteren. Indien deze systemen intern worden opgezet, moeten zij voldoen aan de kwaliteitscriteria van de ADR-richtlijn om onafhankelijkheid en billijkheid te waarborgen voor zowel de consumenten als de ondernemers die partij zijn bij het geschil. Bovendien wordt voorgesteld de ODR-verordening in te trekken, omdat deze geen significant voordeel oplevert in termen van toegang tot hoogwaardige ADR voor onlineconsumenten. Deze intrekking zal de lasten voor bedrijven aanzienlijk verlichten, aangezien de verplichting voor alle in de EU gevestigde online-ondernemers om een link naar het ODR-platform aan te bieden en een speciaal e-mailadres aan te houden, wordt afgeschaft.

De rationalisering van de rapportagevereisten voor ADR-entiteiten vermindert de administratieve lasten doordat enkele wijzigingen in de bestaande vereisten worden ingevoerd die niet van invloed zijn op de inhoud van de bredere beleidsdoelstelling. Het voorstel blijft beperkt tot de wijzigingen die nodig zijn om een efficiënte rapportage te waarborgen zonder dat de wezenlijke elementen van de betrokken wetgeving veranderen.

Keuze van het instrument

Het gekozen instrument is een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2013/11/EU. Een richtlijn is bindend wat betreft het resultaat van het tot stand brengen van de werking van de interne markt, maar laat de keuze van vorm en methoden aan de nationale autoriteiten over. Dit zal de lidstaten in staat stellen de geldende wetgeving te wijzigen (als gevolg van de omzetting van Richtlijn 2013/11/EU) in de mate die nodig is om de naleving ervan te garanderen, zodat de gevolgen van een dergelijke hervorming voor hun wetgevingsstelsels tot een minimum worden beperkt.

Parallel aan deze herziening wordt voorgesteld Verordening (EU) nr. 524/2013⁶ betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (ODR) in te trekken voor consumentengeschillen en het ODR-platform dat hiermee wordt geboden, te beëindigen wegens de inefficiëntie van dit systeem en de onevenredige kosten voor EU-bedrijven. Daarom moeten de EU-richtlijnen die verwijzingen naar de ODR-verordening bevatten, worden gewijzigd.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

Evaluaties achteraf/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving

In 2023 heeft de Commissie een volwaardige evaluatie⁷ uitgevoerd in overeenstemming met de vijf criteria (doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang, meerwaarde van de EU) in het instrumentarium voor betere regelgeving. De belangrijkste vraag van de oefening was te beoordelen in hoeverre de ADR-richtlijn consumenten heeft geholpen hun geschillen met ondernemers op een bevredigende manier en in overeenstemming met de geharmoniseerde, in hoofdstuk II van de ADR-richtlijn uiteengezette kwaliteitseisen op te lossen.

Over het algemeen is de ADR-richtlijn door alle lidstaten correct uitgevoerd. Met het oog op de benadering van minimale harmonisatie beslisten de lidstaten over de governance, de architectuur en de structuur van het nationale ADR-kader. De deelname van ondernemers varieert sterk per lidstaat, afhankelijk van de vraag of hun deelname verplicht dan wel vrijwillig is, of de uitkomst bindend is of niet, of dat er onder meer sprake is van “name and shame”-praktijken (met naam en toenaam noemen).

De toegang tot ADR is afhankelijk van de kosten, de beschikbare bijstand, gebruiksvriendelijke procedures, de bewustwording enz. Er zijn veel belemmeringen voor de toegang tot ADR, met name in grensoverschrijdende zaken (met betrekking tot het toepasselijke recht, de taal, de kosten, de complexe procedures). Het is gebleken dat investeringen door ADR-entiteiten in digitalisering ADR op de lange termijn goedkoper maken en de consistentie in de ADR-resultaten verbeteren. De kosten van ADR variëren aanzienlijk tussen de lidstaten, afhankelijk van de bestaande infrastructuur, het financieringsmodel, het aantal geaccrediteerde en gecontroleerde ADR-entiteiten, de vergoedingen voor consumenten en ondernemers en de vraag of er eerder bestaande ADR-structuren bestonden. Het ontbreken van gegevens over de kosten maakt het moeilijk om de

⁶ 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 (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 1).

⁷ De evaluatie wordt samen met het voorstel in één pakket gepubliceerd.

kosteneffectiviteit van ADR te berekenen. In vergelijking met de kosten die consumenten, ondernemers en lidstaten zouden maken als alle consumentengeschillen voor de rechter zouden moeten worden behandeld, is het ADR-systeem echter veel kostenefficiënter. Er kunnen mogelijk enige kostenbesparingen worden gerealiseerd door bepaalde rapportagelasten te verminderen die door veel belanghebbenden als onevenredig worden beoordeeld.

De beperking van het toepassingsgebied tot in de EU gevestigde ondernemers belet veel consumenten echter toegang te krijgen tot billijke rechtsmiddelen. In crisissituaties, zoals de COVID-19-pandemie en de recente energiecrisis, bleken ADR-procedures belangrijke mechanismen te zijn om het toegenomen aantal consumentenproblemen aan te pakken dat door de crises werd veroorzaakt. Deze crises stellen de relevantie van de richtlijn dus niet ter discussie, maar de vraag is of bepaalde mechanismen moeten worden versterkt, met name om ADR-entiteiten in staat te stellen meer zaken tegelijkertijd te behandelen door zaken te bundelen.

De benadering van minimale harmonisatie kon op goedkeuring rekenen en de belanghebbenden hebben ten eerste aanbevolen om deze aan te houden. ADR-entiteiten profiteerden van acties op EU-niveau die hen een platform boden voor de uitwisseling van beste praktijken en financiële steun om hun infrastructuur te verbeteren, met inbegrip van de afhandeling van hun zaken, hun capaciteitsopbouw en hun bewustzijn over ADR.

De conclusies van de evaluatie waren voor de Commissie aanleiding om na te denken over een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de huidige ADR-richtlijn om deze beter af te stemmen op met name de digitale markten.

Raadplegingen van belanghebbenden

Om bij haar beleidsvorming een op feiten gebaseerde aanpak te hanteren, heeft de Commissie:

- (a) twee meertalige openbare raadplegingen met een retrospectieve en prospectieve benadering van ADR uitgevoerd; en op haar website “Geef uw mening” een verzoek om input gepubliceerd waarin de beleidsmaatregelen voor de herziening van de ADR-richtlijn werden uiteengezet;
- (b) diverse fysieke en hybride overlegworkshops georganiseerd waaronder de ADR-vergadering 2021; een paneldiscussie op de consumententop en de rondetafelconferentie over grensoverschrijdende ADR in 2022;
- (c) een vragenlijst ontworpen om de bevoegde ADR-autoriteiten te helpen bij het opstellen van hun nationale ADR-verslagen 2022 in overeenstemming met artikel 26 van de ADR-richtlijn;
- (d) deelgenomen aan verschillende evenementen om feedback te verzamelen over de wijze waarop ADR kan worden verbeterd (bv. jubileumevenementen van ADR-entiteiten, evenementen van het ADR-netwerk van FIN-Net en Travel-net, informatiebijeenkomsten enz.);
- (e) opdracht gegeven voor een studie die zich richtte op de toepassing van ADR in de praktijk in vier rechtsgebieden en een gedragsstudie op het gebied van ADR;

- (f) de recente standpunten over ADR van de belangrijkste belanghebbenden, waaronder ECC-Net⁸, BEUC⁹ enz. onderzocht.

Aangezien de overgrote meerderheid van de belanghebbenden in alle categorieën de nadruk legde op de noodzaak om de ADR-richtlijn te herzien door het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot geschillen die verband houden met de wettelijke rechten van de consument, ongeacht het al dan niet bestaan van een overeenkomst of de inhoud van de overeenkomst, zodat het ADR-kader toegankelijker en dus kosteneffectiever wordt, met name voor de behandeling van grensoverschrijdende geschillen. Er bestaan uiteenlopende standpunten over de vraag of collectieve ADR moet worden gestimuleerd door het bundelen van zaken vanwege de beperkte middelen en capaciteit van sommige ADR-entiteiten. In het kader van de openbare raadpleging heeft 58 % van de 111 respondenten hun steun uitgesproken voor collectieve ADR. Uit de grensoverschrijdende rondetafelconferentie kwam ook naar voren dat collectieve ADR moet worden aangemoedigd om de duurzaamheid van ADR-entiteiten in tijden van crisis te waarborgen. Belanghebbenden hebben echter benadrukt dat het ontwerp van collectieve ADR-systemen aan de lidstaten moet worden overgelaten.

Sommige belanghebbenden zijn van mening dat het opwaarderen van de rol van ODR-contactpunten tot feitelijke ADR-contactpunten met name het potentieel voor het oplossen van grensoverschrijdende geschillen zou vergroten. De meerderheid van de belanghebbenden was van mening dat het ODR-platform niet effectief is en dat het noodzakelijk is gebruikersvriendelijke hulpmiddelen te bieden om consumenten beter te informeren over hun mogelijkheden tot beroep en over de mogelijke ADR-entiteiten waartoe zij zich kunnen wenden.

Belanghebbenden hebben ook benadrukt dat ECC's een zeer belangrijke rol spelen bij het helpen van consumenten met problemen bij hun grensoverschrijdende aankopen. Zo werd tijdens de informele ministeriële bijeenkomst over consumentenzaken die in september 2022 door het Tsjechische voorzitterschap van de Raad is georganiseerd, bevestigd dat alle lidstaten tevreden zijn met de bijstand die het ECC-Net consumenten verleent bij hun grensoverschrijdende geschillen en dat zij pleiten voor een sterkere rol van het ECC-Net in de toekomst.

De deelnemers aan de ADR-vergadering van 2021 benadrukten het belang van het verminderen van de rapportageverplichtingen voor ADR-entiteiten om middelen vrij te maken die kunnen worden gebruikt om hun bereik uit te breiden.

Bijebrengen en gebruik van deskundigheid

De Commissie heeft externe contractanten opdracht gegeven voor drie ADR-gerelateerde onderzoeken:

- (1) Gegevensverzamelingsonderzoek: om de feedback te analyseren die is ontvangen uit de retrospectieve openbare raadpleging, de nationale ADR-verslagen die door alle EU-lidstaten, Noorwegen en IJsland aan de Commissie zijn voorgelegd, en vijf casestudy's die zijn gebaseerd op bureauonderzoek en interviews in de volgende sectoren (e-commerce, reizen, financiën, AI in ADR en accreditatie van ADR-entiteiten).

⁸ <https://www.eccnet.eu/publications>

⁹ https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2022-062_adr_position_paper.pdf

- (2) ADR-gedragsonderzoek naar hoe consumenten ertoe kunnen worden aangezet ADR te gebruiken en hoe een door AI ondersteunde lawbot consumenten kan helpen hun verhaalsmogelijkheden beter te begrijpen en de juiste ADR-entiteit te vinden.
- (3) Een juridisch onderzoek dat de academische literatuur over ADR/ODR in vier EU-lidstaten onderzoekt.

Alle onderzoeken worden gepubliceerd op de ADR-pagina van de Commissie:
https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-consumers_nl

Het voorstel om de rapportagelast te verminderen is tot stand gekomen na een interne doorlichting van bestaande rapportageverplichtingen en op basis van de ervaring die is opgedaan met de uitvoering van de desbetreffende wetgeving. Het gaat om een stap in het proces van permanente toetsing van rapportagevereisten die voortvloeien uit EU-wetgeving. De doorlichting van dergelijke lasten en van de gevolgen ervan voor belanghebbenden loopt na deze stap dus gewoon door.

Effectbeoordeling

In de effectbeoordeling werden vier verschillende opties geanalyseerd. De voorkeur ging uit naar de uitbreiding van het materiële toepassingsgebied van de richtlijn, de vereenvoudiging van grensoverschrijdende ADR en de invoering van de antwoordplicht voor ondernemers.

Deze optie zou het aantal potentiële ADR-geschillen met ongeveer 4,5 % doen toenemen als direct gevolg van de uitbreiding van het materiële toepassingsgebied van de richtlijn tot consumentengeschillen die verder gaan dan strikt contractuele kwesties, aangezien er aanvullende geschillen kunnen worden opgenomen die betrekking hebben op wettelijke rechten die niet uitdrukkelijk in een overeenkomst zijn vermeld of die verband houden met kwesties die voortvloeien uit consumentenrechten, zoals het veranderen van dienstverlener, discriminatie, prijstransparantie en precontractuele informatie, of de draagbaarheid van inhoud. Zoals blijkt uit de probleemdefinitie van de effectbeoordeling, zijn er momenteel ongeveer 2 250 000 consumenten die problemen ondervinden en die deze mogelijk met ADR willen oplossen. Dit grote aantal consumenten dat geïnteresseerd is in ADR loopt echter aanzienlijk terug als het gaat om het daadwerkelijk aanvragen van een ADR-procedure. Dit is te wijten aan verschillende verschijnselen, zoals het gebrek aan kennis over bestaande ADR-entiteiten, te verwachten lange vertragingen enz. Consumenten wegen de hoogte van hun verlies af tegen de last die zij verwachten en zullen alleen besluiten een ADR-procedure aan te vragen als het om een relatief hoog bedrag gaat. ADR-instanties voeren geschiktheidstests uit, bijvoorbeeld op de reikwijdte van de betrokken rechten en op het soort input die moet worden verstrekt in verband met eerdere contacten met de ondernemer. Door deze tests wordt het aantal gevallen dat uiteindelijk aan een ADR-procedure wordt onderworpen, verder verminderd. Volgens gegevens die door 23 nationale bevoegde autoriteiten zijn verstrekt, worden in de hele EU gemiddeld slechts 300 000 zaken per jaar geaccepteerd als in aanmerking komend voor beslechting middels een ADR-procedure. Ongeveer de helft daarvan zal niet doorgaan, omdat ondernemers in de meeste gevallen niet verplicht zijn om mee te doen, of omdat ondernemer en consument overeenkomen het geschil te beslechten voordat de ADR-procedure is afgerond, of omdat zij geen aanvaardbare oplossing kunnen vinden en besluiten van de ADR-procedure af te zien.

Van de 2 250 000 consumenten die geïnteresseerd zijn in een ADR-procedure, heeft ongeveer 4,5 % een geschil dat momenteel buiten het toepassingsgebied van de ADR-richtlijn valt en dus niet voor ADR in aanmerking komt (100 000 geschillen). Het aantal potentiële geschillen

stijgt met deze maatregel dus van 300 000 daadwerkelijke geschillen naar 400 000. Voor elk in aanmerking komend geschil wordt door de ADR-entiteit die een klacht ontvangt, een kennisgeving verzonden naar het betrokken bedrijf voor het buitengerechtelijk aanspannen van het geschil. Van deze 400 000 kennisgevingen die door ADR-entiteiten aan bedrijven worden verstuurd, zouden er 240 000 in geschillen uitmonden¹⁰, terwijl ongeveer 128 000 ervan onbeantwoord zouden blijven¹¹.

Als er in de richtlijn een antwoordplicht wordt ingevoerd, worden de kosten voor het versturen van een enkel antwoord voor bedrijven geschat op ongeveer 20 EUR (inclusief voorbereiding, verwerking en verzending), wat neerkomt op een totale kostenpost voor bedrijven van 2,6 miljoen EUR per jaar, of 23 miljoen EUR in tien jaar¹². Een deel van de 128 000 potentiële geschillen waarop bedrijven nu zouden moeten antwoorden¹³, zou kunnen uitmonden in daadwerkelijke geschillen, waarbij negatieve antwoorden van bedrijven leiden tot meer zekerheid voor consumenten, die kunnen beslissen om hun vordering al dan niet elders aan te tekenen. Van de 128 000 potentiële geschillen zouden er naar schatting ongeveer 77 000 in daadwerkelijke geschillen uitmonden¹⁴ (voornamelijk geschillen die verband houden met bedrijven die voorheen niet op de hoogte waren van ADR, voor een totaal van bijna 200 000 nieuwe geschillen in het kader van deze beleidsoptie¹⁵). Als consumenten 90 % van de gevallen winnen (en bedrijven de uitslag van de ADR accepteren), zou de schade met 33 miljoen EUR per jaar worden verminderd¹⁶, d.w.z. 290 miljoen EUR in tien jaar. Het afhandelen van deze 200 000 nieuwe geschillen kan de ADR-entiteiten echter tot 60 miljoen EUR per jaar¹⁷ (527 miljoen EUR in 10 jaar) kosten, die op verschillende manieren kunnen worden gefinancierd¹⁸. Als ADR-entiteiten vergelijkbare zaken tegen een specifieke ondernemer kunnen bundelen, zou dit voor hen (als gevolg van een efficiëntere afhandeling) besparingen opleveren en hun kosten met 11 miljoen EUR per jaar (d.w.z. 97 miljoen EUR in tien jaar) compenseren¹⁹. De netto extra kosten voor ADR-entiteiten kunnen, rekening houdend met schaalvoordelen, variëren van 0 tot 49 miljoen EUR per jaar (gemiddeld 25 miljoen EUR) of van 0 tot 430 miljoen EUR in tien jaar (gemiddeld

¹⁰ De verhouding 180 000/300 000 is nu van toepassing op 400 000.

¹¹ 96 000 zoals blijkt uit de probleemdefinitie, dat wil zeggen 32 % van het totaal; dat is 128 000 op 400 000. Het is niet bekend hoeveel onbeantwoorde kennisgevingen afkomstig zijn van kmo's en hoeveel van grote bedrijven.

¹² Voor het actualiseren van waarden geldt een disconteringsfactor van 3 %.

¹³ Zoals blijkt uit de evaluatie (bijlage 6), is in zes lidstaten (DK, HU, IS, LT, LV, SK) reeds altijd de deelname van ondernemers vereist. In zeven andere lidstaten is de deelname van ondernemers verplicht in specifieke sectoren (AT, CY, CZ, DE, EL, ES, NL) en in nog eens vier lidstaten is de deelname van ondernemers onder specifieke omstandigheden vereist (BE, HR, PT, SE). Om de berekening te vereenvoudigen, wordt in deze ramingen geen rekening gehouden met dit feit, dat als beperking wordt erkend.

¹⁴ Door dezelfde logica toe te passen dat ongeveer 60 % van de bedrijven, indien verzocht door ECC's, normaal gesproken tot een overeenkomst met consumenten komt. 60 % van de bedrijven die worden verzocht te antwoorden, zou dus positief antwoorden.

¹⁵ 300 000-180 000 in de basislijn +77 000.

¹⁶ 200 000*90 %*185 EUR.

¹⁷ 300 EUR per geschil, zie probleemdefinitie.

¹⁸ Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat ADR-entiteiten na een bepaald punt schaalvoordelen zouden behalen en dat alleen marginale kosten van het toevoegen van extra geschillen in aanmerking moeten worden genomen. Bovendien lopen de kosten die deze extra geschillen met zich meebrengen, vooruit op de hogere kosten die meerdere partijen zullen maken als de zaak voor de rechter komt.

¹⁹ Dit is een voorzichtige inschatting met betrekking tot potentiële besparingen. Bij deze inschatting wordt rekening gehouden met het aantal potentiële geschillen (380 000) en wordt ervan uitgegaan dat slechts 10 % van deze geschillen gebundeld zijn. Aangezien de gemiddelde waarde van een geschil 300 EUR is, bedraagt de besparing 11 miljoen EUR.

215 miljoen EUR). ADR-entiteiten die kosten maken, kunnen deze ook aan de ondernemers doorberekenen, in de wetenschap dat ze nog steeds besparen in vergelijking met naar de rechtbank trekken. De antwoordplicht zou de huidige verplichting tot openbaarmaking van informatie over ADR vervangen voor ondernemingen die niet van plan zijn of verplicht zijn geschillen via ADR op te lossen (64 %²⁰ van de ondernemers)²¹. Uit de effectbeoordeling van de huidige ADR-richtlijn²² is bekend dat de voor inflatie gecorrigeerde kosten voor het verstrekken van informatie aan consumenten ongeveer 310 EUR per bedrijf bedragen²³. Meestal zijn dit eenmalige kosten. Voor nieuw opgerichte bedrijven die geen ADR-entiteiten zijn²⁴, zou de totale besparing jaarlijks 99 miljoen EUR bedragen²⁵, d.w.z. 870 miljoen EUR in tien jaar; een deel van de kosten die voortkomen uit “het toevoegen van informatie over alternatieve geschillenbeslechting in contracten, facturen, kwitanties, websites, brochures/folders”²⁶ zou dan ook voor de huidige bedrijven worden bespaard, voor een totaal van 165 miljoen EUR per jaar, oftewel 1,4 miljard EUR in tien jaar (2,3 miljard EUR in tien jaar in totaal als besparing voor bedrijven).

Het toekennen van een ondersteunende rol aan ECC's (of andere instanties) betekent dat ECC's ADR-entiteiten zouden moeten bijstaan met vragen over toepasselijk recht in andere lidstaten, het vertalen van correspondentie en documenten die relevant zijn voor de zaak enz. Naar schatting zullen hiervoor in de hele EU ongeveer 50 voltijdequivalenten (vte's) nodig zijn, wat kan worden weggestreept tegen het aantal posten voor de huidige ODR-contactpunten in de lidstaten. Deze nulkostenmaatregel²⁷ zou op zijn beurt de schade voor de consument verder verminderen en kosten voor de ADR-entiteiten besparen.

Maatschappelijke effecten: de zekerheid dat zij snel een antwoord krijgen op hun klachten die bij een juiste ADR-instelling worden ingediend, zou de stress van consumenten drastisch verminderen doordat zij de haalbaarheid van de verschillende mogelijkheden om geschillen op te lossen beter kunnen inschatten. Het uitgebreide toepassingsgebied van de richtlijn zou ook de achterstanden bij de rechtbanken verkleinen, aangezien consumenten hun oplossing momenteel alleen via de rechter kunnen krijgen. Het vervangen van het ODR-platform zou geen maatschappelijke gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, aangezien het contactpunt van de lidstaten (ongeveer 50 vte's in de hele EU) zou worden geabsorbeerd door ECC's met nieuwe grensoverschrijdende ADR-verantwoordelijkheden.

Milieueffecten: door het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden tot buitencontractuele geschillen, zouden consumenten verhaal kunnen halen voor schade die

²⁰ Scorebord consumentenvoorwaarden — Consumenten thuis op de interne markt: editie 2019, [consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_nl.pdf \(europa.eu\)](#).

²¹ Uit het gedragsonderzoek naar ADR/ODR is gebleken dat de informatie die wordt verstrekt op de websites van ADR-entiteiten geen belangrijke drijfveer voor het gebruik lijkt te zijn. Dit geldt met name als de ondernemer die deze informatie moet vrijgeven, niet van plan is hieraan deel te nemen.

²² Effectbeoordeling bij het document Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen (richtlijn ADR consumenten) en Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake onlinegeschillenbeslechting voor consumentengeschillen (verordening ODR consumenten) (COM(2011) 793 final) (SEC(2011) 1409 final).

²³ 254 EUR x 1,2217 als cumulatieve inflatie tussen 2012 en 2023 (in 2013dollars.com/Europe).

²⁴ Eurostat: Jaarlijks 500 000 nieuwe groothandelaren en detailhandelaren in de EU x 64 % = 320 000.

²⁵ 320 000 (zie voetnoot hierboven) x 310 EUR (kosten voor ondernemers om te voldoen aan informatieverplichtingen).

²⁶ 35 % van de totale kosten (effectbeoordeling 2011), oftewel 109 EUR. We gaan ervan uit dat 10 % ervan jaarlijks opnieuw gedrukt moet worden, tegen een kostprijs van 11 EUR per bestaand bedrijf dat geen lid is van een ADR-entiteit (23 000 000 x 64 % = 15 000 000).

²⁷ De ODR-contactpunten worden gefinancierd uit de begroting van de lidstaten, terwijl de ECC's door de EU worden medegefinancierd. Door deze banen te verschuiven, zouden de lidstaten minder uitgaven hebben en de EU wat meer.

voortvloeit uit oneerlijke handelspraktijken, waaronder praktijken die verband houden met misleidende groene claims. De mogelijkheid om via ADR verhaal te verkrijgen tegen greenwashing zou de inspanningen van de publieke consumentenbeschermingsautoriteiten versterken en bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de strategie van de Europese Green Deal. In dezelfde context zouden consumenten ook een ADR-vordering kunnen indienen in andere zaken met gevolgen voor het milieu, zoals die welke betrekking hebben op misleidende precontractuele informatie ten aanzien van energiecontracten of milieuvraagstukken.

Het voorstel betreft beperkte wijzigingen in de wetgeving die gericht zijn op de rationalisering van bepaalde rapportagevereisten. Deze wijzigingen berusten op de ervaring die is opgedaan met de uitvoering van de wetgeving. Ze hebben geen significante gevolgen voor het beleid, maar zorgen slechts voor een efficiëntere en effectievere uitvoeringspraktijk. Door het gerichte karakter ervan en door het gebrek aan relevante beleidsopties is een effectbeoordeling niet nodig.

Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging

De maatregelen uit de voorgestelde herziening bieden, berekend op jaarbasis, de volgende mogelijkheden voor efficiencyverbetering:

- 370 miljoen EUR aan lopende besparingen op de aanpassingskosten voor bedrijven (vervanging van het EU-ODR-platform);
- 264 miljoen EUR aan besparingen op de lopende aanpassingskosten voor bedrijven (afschaffen van de ADR-verplichting tot openbaarmaking van informatie).

De voorkeursoptie brengt de volgende kleine jaarlijkse aanpassingskosten met zich mee:

- 2,6 miljoen EUR aan lopende aanpassingskosten voor bedrijven (vanwege de antwoordplicht);
- 25 miljoen EUR aan lopende aanpassingskosten voor ADR-entiteiten (afhandeling van extra geschillen);
- 11 miljoen EUR in verband met de naleving voor particuliere aanbieders van ODR-platforms.

Dit totaal van 39 miljoen EUR per jaar wordt ruimschoots gecompenseerd door de jaarlijkse kostenbesparingen van 634 miljoen EUR als gevolg van vereenvoudiging.

Het is niet bekend hoeveel geschillen er zijn met kmo's en hoeveel met grote ondernemingen, waardoor de kosten in verband met de antwoordplicht in beginsel met kmo's kunnen worden gedeeld. Aangezien kmo's echter de grote meerderheid van de ondernemingen uitmaken, zullen zij ook de belangrijkste begunstigden zijn van de kostenbesparingen op het gebied van de informatievoorziening, die zowel verband houden met de vervanging van het ODR-platform als met ADR in het algemeen. Deze optie zal een positieve invloed hebben op het concurrentievermogen van kmo's in de EU, omdat de besparingen kunnen worden gebruikt om de aantrekkelijkheid van hun prijzen te verhogen en mogelijk innovatie te bevorderen.

Uit een gedragsonderzoek naar informatieverplichtingen inzake ADR is gebleken dat de huidige verplichting voor ondernemers om de ODR-link duidelijk op hun website te vermelden, geen positieve invloed heeft op de intentie van de consument om ADR te gebruiken. Het verwijderen ervan zou dus geen negatieve gevolgen hebben voor de betrokkenheid van consumenten bij ADR. Bedrijven die online actief zijn, hoeven geen e-mailadres aan te houden voor ODR-correspondentie, wat een besparing van 100 EUR per jaar

oplevert. Het totale **voordeel voor bedrijven** zou dan een besparing van 370 miljoen EUR per jaar opleveren, oftewel **3,3 miljard EUR in tien jaar**. Ook zouden nieuw opgerichte bedrijven in de EU de komende tien jaar geen kosten maken om ODR-informatie op hun website te verstrekken, maar deze schatting is al opgenomen in de berekeningen in verband met het verwijderen van ADR-informatie.

Grondrechten

Het voorstel van de Commissie heeft over het geheel genomen een positief effect op de grondrechten. Het uitgebreide materiële en geografische toepassingsgebied van de richtlijn zou ervoor zorgen dat consumenten toegang hebben tot particuliere rechtsmiddelen voor een breder scala aan geschillen, waardoor hun recht op een doeltreffend rechtsmiddel zoals vastgelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU (VWEU) wordt versterkt. Hoewel de invoering van een antwoordplicht ondernemers zou verplichten eventuele geschillen die hun door ADR-entiteiten worden toegezonden, te onderzoeken, zorgt het feit dat bedrijven krachtens de richtlijn niet verplicht zijn deel te nemen aan ADR ervoor dat hun vrijheid van zakendoen wordt geëerbiedigd.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De herziening van de ADR-richtlijn zal geen nieuwe financiële verplichtingen voor de Commissie met zich meebrengen en er zijn dan ook geen aanvullende personele of administratieve middelen voor nodig. Ter ondersteuning van de nieuwe bepalingen die zijn toegevoegd aan de ADR-richtlijn, zullen bestaande kredieten die zijn bestemd voor de ondersteuning van verhaalsmogelijkheden voor consumenten in het programma voor de eengemaakte markt 2021-2027²⁸ worden gebruikt om de toegang tot de lijst van ADR-entiteiten, die reeds door de Commissie is gepubliceerd als onderdeel van het ODR-platform, te verbeteren, of om Europese consumentencentra te ondersteunen om consumenten die advies wensen over grensoverschrijdende oplossingen voor geschillenbeslechting, beter te helpen. Het programma voor de eengemaakte markt maakt het ook mogelijk subsidies te verlenen aan ADR-entiteiten om hun kostenefficiëntie te verbeteren, bijvoorbeeld door digitalisering of opleiding van hun personeel.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

De wijzigingsrichtlijn doet geen afbreuk aan de toezichtverplichtingen van de Commissie als bedoeld in artikel 26 van de ADR-richtlijn, dat wil zeggen dat zij om de vier jaar een verslag zal overleggen waarin de doeltreffendheid van de ADR-richtlijn (zoals gewijzigd) wordt beoordeeld op basis van bestaande gegevensbronnen, met inbegrip van de nationale verslagen die de bevoegde autoriteiten ook om de vier jaar aan de Commissie moeten voorleggen.

²⁸ Verordening (EU) 2021/690 van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van een programma voor de interne markt, het concurrentievermogen van ondernemingen, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, het gebied van planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders, en Europese statistieken (programma voor de interne markt), en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 99/2013, (EU) nr. 1287/2013, (EU) nr. 254/2014 en (EU) nr. 652/2014 (Voor de EER relevante tekst) (PB L 153 van 3.5.2021, blz. 1).

Uitgebreide toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel

Aangezien de onderhavige richtlijn een wijzigingsrichtlijn is, worden de volgende beschrijvingen gegeven met betrekking tot de gewijzigde artikelen van de ADR-richtlijn.

Artikel 2 — Toepassingsgebied

Het huidige toepassingsgebied van de ADR-richtlijn is beperkt tot geschillen die voortvloeien uit contractuele verplichtingen voor de verkoop van goederen of diensten. Met deze herziening stelt de Commissie voor het toepassingsgebied uit te breiden tot vrijwillige ADR-procedures tegen alle ondernemers die goederen of diensten, met inbegrip van digitale inhoud en digitale diensten, aan in de EU woonachtige consumenten verkopen en tot geschillen in verband met precontractuele stadia waarin consumentenrechten bestaan, ongeacht of de consument uiteindelijk een overeenkomst sluit of niet. Het gaat dan bijvoorbeeld om misleidende reclame, ontbrekende, onduidelijke of misleidende informatie, oneerlijke voorwaarden of garantierechten. Bovendien is het uitgebreide toepassingsgebied bedoeld om geschillen te bestrijken die verband houden met andere belangrijke wettelijke rechten van consumenten, zoals het recht om niet te worden onderworpen aan geoblockingpraktijken, het recht om van telecommunicatieaanbieder te veranderen of het recht op toegang tot financiële basisdiensten.

Artikel 4 — Definities

De definities van “binnenlandse geschillen” en “grensoverschrijdende geschillen” in de ADR-richtlijn zijn in overeenstemming met het huidige toepassingsgebied en verwijzen daarom alleen naar contractuele geschillen met in de Unie gevestigde ondernemers. De Commissie stelt voor deze definities te wijzigen, zodat alle geschillen die verband houden met belangrijke wettelijke rechten van consumenten eronder vallen. Bovendien is de nieuwe definitie van een “grensoverschrijdend geschil” bedoeld om ook gevallen te omvatten waarin de ondernemer buiten de Unie is gevestigd.

Artikel 5 — Toegang tot ADR-entiteiten en -procedures

In de huidige vorm bepaalt artikel 5, lid 1, dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat er ADR-entiteiten bestaan die voldoen aan de eisen van de ADR-richtlijn en die zich bezighouden met geschillen tussen consumenten en ondernemers die op hun respectieve grondgebieden zijn gevestigd. Met de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsgebied kunnen ondernemers die buiten de EU gevestigd zijn, ook (op vrijwillige basis) deelnemen aan ADR-procedures. Daarom stelt de Commissie voor om de lidstaten te verplichten ADR-entiteiten op te richten die bevoegd zijn om dergelijke geschillen tussen consumenten en niet-EU-ondernemers te behandelen.

Om consumenten met beperkte digitale vaardigheden te beschermen, verwijst artikel 5, lid 2, punt a), naar de mogelijkheid voor kwetsbare consumenten om op verzoek documenten in een niet-digitaal formaat te verzenden en te openen. In artikel 5, lid 2, punt b), wordt benadrukt dat kwetsbare consumenten gemakkelijk toegang moeten hebben tot ADR-procedures door middel van inclusieve instrumenten, terwijl artikel 5, lid 2, punt c), het recht garandeert dat een natuurlijke persoon een geautomatiseerde procedure kan herzien. Artikel 5, lid 2, punt d), versterkt de in bepaalde lidstaten reeds bestaande mogelijkheid voor ADR-entiteiten om vergelijkbare zaken tegen één specifieke ondernemer te bundelen om ADR-middelen en -tijd

voor de betrokken ondernemer en consumenten te besparen, en geeft de betrokken consumenten het recht om bezwaar te maken tegen een dergelijke bundeling.

In artikel 5, lid 4, punt a), wordt verduidelijkt dat, hoewel consumenten verplicht zijn het geschil met de ondernemer bilateraal op te lossen, ADR-entiteiten geen onevenredige regels mogen invoeren over de wijze waarop de ondernemer kan worden benaderd voordat zij tot ADR kunnen overgaan.

In artikel 5, lid 8, wordt een antwoordplicht voor ondernemers ingevoerd met als doel hen te stimuleren om veelvuldiger deel te nemen aan ADR. Hoewel zij niet verplicht zijn deel te nemen aan ADR-procedures, wordt voorgesteld dat zij, tenzij uitdrukkelijk bepaald in nationale wetgeving of in sectorspecifieke EU-wetgeving, verplicht zijn binnen een termijn van maximaal 20 werkdagen te antwoorden op een verzoek van een ADR-entiteit of zij van plan zijn deel te nemen aan een ADR-procedure tegen hen of niet.

Artikel 7 — Transparantie

De wijziging van “jaarlijkse” activiteitenverslagen die door ADR-entiteiten worden gepubliceerd naar “tweejaarlijkse” activiteitenverslagen is bedoeld om de administratieve lasten en kosten voor deze entiteiten te verlichten. Hoewel samenwerking wordt aangemoedigd, wordt artikel 7, lid 2, punt h), geschrapt, zodat ADR-entiteiten niet langer verplicht zijn verslag uit te brengen over de samenwerking van ADR-entiteiten binnen netwerken van ADR-entiteiten, om zo grensoverschrijdende geschillenbeslechting te vergemakkelijken.

Artikel 13 — Voorlichting van consumenten door ondernemers

De Commissie stelt voor om artikel 13, lid 3, te schrappen, dat ondernemers verplicht informatie over ADR aan consumenten te verstrekken, ongeacht of zij gebruik wensen te maken van een ADR-procedure of niet. Dit artikel is in combinatie met artikel 13, lid 1, overbodig voor ondernemers die zich ertoe verbinden deel te nemen aan ADR, terwijl het ondernemers die niet bereid zijn deel te nemen aan ADR verplicht om consumenten over dit feit in te lichten. Het resultaat is dat dergelijke informatie consumenten ontmoedigt om voor een ADR-procedure te kiezen. Het is contraproductief en vormt een ongerechtvaardigde last voor ondernemers.

Artikel 14 — Bijstand aan consumenten

Gezien de geringe toepassing van ADR in grensoverschrijdende zaken stelt de Commissie voor om de consumentenhulp te stimuleren door bij voorkeur contactpunten voor ADR op te richten in het kader van de Europese consumentencentra die al een belangrijke rol spelen bij het bijstaan van consumenten in hun grensoverschrijdende aankopen. Deze ADR-contactpunten zullen het gebruik van ADR bevorderen, consumenten en ondernemers bijstaan bij ADR-procedures, bijvoorbeeld door het verstrekken van machinevertaling, het doorverwijzen van consumenten naar de bevoegde ADR-entiteit, het uitleggen van de verschillende procedures, hulp bij het indienen van de klacht enz. Dergelijke punten kunnen ook in nationale zaken waardevol zijn, indien de lidstaten daarmee instemmen.

Artikel 19 — Door geschillenbeslechtingsentiteiten aan bevoegde autoriteiten te verstrekken informatie

De Commissie stelt voor om artikel 19, lid 3, punten f) tot en met h), te schrappen, op grond waarvan ADR-entiteiten de bevoegde ADR-autoriteiten moeten informeren over: a) een beoordeling van de doeltreffendheid van ADR-netwerken; b) informatie over de aan het personeel verstrekte opleidingen; en c) een beoordeling van de wijze waarop zij van plan zijn hun prestaties te verbeteren. Dit is bedoeld om de administratieve lasten van de ADR-entiteiten te verminderen en de bespaarde middelen te verschuiven naar de behandeling van meer geschillen of voor investeringen in productiviteitsverbeteringen.

Artikel 20 — Rol van de bevoegde autoriteiten en van de Commissie

Naast artikel 20, lid 4, waarin de Commissie wordt verplicht de lijst van geaccrediteerde ADR-entiteiten te publiceren — die momenteel op de website van het ODR-platform wordt gepubliceerd — bepaalt het nieuwe artikel 20, lid 8, dat de Commissie gebruiksvriendelijke instrumenten moet ontwikkelen en onderhouden om het instrueren van consumenten te verbeteren, met andere woorden om ervoor te zorgen dat mensen die informatie zoeken over hoe een consumentengeschil moet worden opgelost, snel een antwoord kunnen krijgen over de beste ADR-entiteit waarmee zij met het oog op hun zaak contact kunnen opnemen. De nieuwe instrumenten zullen de bestaande meertalige lijst van ADR-entiteiten integreren en interactieve oplossingen bieden waarmee consumenten de beste ADR-entiteiten voor hun specifieke geschillen kunnen zoeken. Deze instrumenten moeten ook informatie bieden over andere verhaalsmechanismen en koppelingen naar de nieuw ingestelde ADR-contactpunten.

Artikel 24 — Kennisgeving

Artikel 24, lid 4, verplicht de lidstaten om de namen en contactgegevens van de aangewezen ADR-contactpunten uiterlijk op een bepaalde datum mee te delen.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen, en van de Richtlijnen (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 en (EU) 2020/1828

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad¹ werd vastgesteld om ervoor te zorgen dat consumenten binnen de Unie toegang hebben tot hoogwaardige procedures voor alternatieve geschillenbeslechting (“ADR”) om contractuele geschillen op te lossen die voortvloeien uit de verkoop van goederen of het verlenen van diensten door ondernemers die in de Unie zijn gevestigd aan consumenten die in de Unie wonen. De richtlijn voorziet in de beschikbaarheid van ADR-procedures voor alle soorten binnenlandse en grensoverschrijdende consumentengeschillen binnen de Unie, waarbij ervoor wordt gezorgd dat ADR-procedures voldoen aan minimale kwaliteitsnormen. Van de lidstaten wordt gevraagd dat zij toezicht houden op de prestaties van ADR-entiteiten. Om de consument bewuster te maken en het gebruik van ADR te bevorderen, wordt in de verordening ook bepaald dat ondernemers hun consumenten moeten informeren over de mogelijkheid om hun geschil via ADR-procedures buitengerechtelijk te beslechten.
- (2) In 2019 heeft de Commissie een verslag vastgesteld over de uitvoering van Richtlijn 2013/11/EU en van Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad², waaruit bleek dat Richtlijn 2013/11/EU heeft geleid tot een grotere dekking van consumentenmarkten door hoogwaardige ADR-entiteiten in de hele Unie. In het verslag werd echter ook vastgesteld dat het gebruik van ADR-procedures door consumenten en bedrijven in sommige sectoren en lidstaten achterbleef. Een van de redenen hiervoor was dat ondernemers en consumenten niet goed op de hoogte waren

¹ 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 (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 63).

² 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 (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 1).

van dergelijke procedures in lidstaten waar zij nog maar kort geleden waren ingevoerd. Een andere reden was het gebrek aan vertrouwen van consumenten en ondernemers in niet-gereguleerde ADR-entiteiten. Uit gegevens die begin 2022 door de nationale bevoegde autoriteiten zijn verstrekt, en uit de evaluatie van de uitvoering van Richtlijn 2013/11/EU in 2023, blijkt dat het gebruik van ADR-procedures relatief stabiel is gebleven (afgezien van een kleine toename van het aantal gevallen in verband met de COVID-19-pandemie). De meeste belanghebbenden die in het kader van die evaluatie werden geraadpleegd, hebben bevestigd dat het gebrek aan bewustzijn en inzicht in de ADR-procedures bij consumenten, de geringe betrokkenheid van ondernemers, hiaten in de ADR-dekking in bepaalde lidstaten, de hoge kosten en complexe nationale ADR-procedures en verschillen in de bevoegdheden van ADR-entiteiten vaak factoren zijn die het gebruik van ADR-procedures belemmeren. Grensoverschrijdende ADR kent nog meer belemmeringen, zoals de taal, een gebrek aan kennis van de toepasselijke wetgeving en specifieke toegangsproblemen voor kwetsbare consumenten.

- (3) Aangezien ten minste twee op de vijf onlinetransacties van consumenten die in de Unie wonen, plaatsvinden met ondernemers die in derde landen zijn gevestigd, moet het toepassingsgebied van Richtlijn 2013/11/EU worden uitgebreid, zodat ondernemers uit derde landen die bereid zijn deel te nemen aan een ADR-procedure, dit kunnen doen. Consumenten die in de Unie wonen, mogen geen belemmeringen ondervinden bij het beslechten van geschillen met ondernemers, ongeacht waar deze gevestigd zijn, indien de ondernemers ermee instemmen een ADR-procedure te volgen via een in een lidstaat gevestigde ADR-entiteit.
- (4) De complexiteit van consumentengeschillen is aanzienlijk toegenomen sinds de goedkeuring van Richtlijn 2013/11/EU. De digitalisering van goederen en diensten, het toenemende belang van e-commerce en digitale reclame bij de totstandkoming van consumentenovereenkomsten hebben geleid tot een toename van het aantal consumenten dat wordt blootgesteld aan misleidende online-informatie en manipulatieve interfaces die hen beletten weloverwogen aankoopbeslissingen te nemen. Daarom moet worden verduidelijkt dat contractuele geschillen die voortvloeien uit de verkoop van goederen of diensten ook digitale inhoud en digitale diensten omvatten, en moet het toepassingsgebied van Richtlijn 2013/11/EU worden uitgebreid, zodat consumenten ook verhaal kunnen halen voor praktijken die hen in een precontractuele fase schade berokkenen, ongeacht of zij later door een overeenkomst gebonden worden.
- (5) Bovendien moet Richtlijn 2013/11/EU ook betrekking hebben op consumentenrechten die voortvloeien uit de wetgeving van de Unie die de betrekkingen regelt tussen consumenten en ondernemers wanneer er geen contractuele relatie bestaat, met betrekking tot het recht op toegang tot en betaling voor goederen en diensten zonder discriminatie op grond van nationaliteit, woonplaats of vestiging, zoals bepaald in de artikelen 4 en 5 van Verordening (EU) 2018/302 van het Europees Parlement en de Raad³; het recht om bankrekeningen te openen en over te stappen, zoals bepaald in de artikelen 9, 10, 11 en 16 van Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de

³ Verordening (EU) 2018/302 van het Europees Parlement en de Raad van 28 februari 2018 inzake de aanpak van ongerechtvaardigde geoblocking en andere vormen van discriminatie van klanten op grond van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in de interne markt, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 2006/2004 en (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG (PB L 60I van 2.3.2018, blz. 1).

Raad⁴, en om niet te worden gediscrimineerd, zoals bepaald in artikel 15 van die richtlijn; het recht om transparante informatie te ontvangen over retailvoorwaarden voor roamingoproepen en sms-berichten, zoals bepaald in de artikelen 13, 14 en 15 van Verordening (EU) 2022/612 van het Europees Parlement en de Raad⁵, en het recht op transparantie over passagiers- en luchttarieven zoals bedoeld in artikel 23 van Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad⁶. Daarom moet worden bepaald dat geschillen die ontstaan met betrekking tot dergelijke categorieën consumentenrechten kunnen worden behandeld in het kader van ADR-procedures.

- (6) De lidstaten moeten het recht hebben om ADR-procedures ook toe te passen op geschillen die verband houden met andere niet-contractuele rechten die voortvloeien uit het Unierecht, waaronder rechten die voortvloeien uit de artikelen 101 en 102 VWEU of de rechten van gebruikers zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad⁷. Dit laat de handhaving van die regels door de overheid onverlet.
- (7) Wanneer een geschil ontstaat tussen een aanbieder van een onlineplatform en een gebruiker van die dienst over het modereren van illegale of schadelijke content door die aanbieder, geldt artikel 21 (Buitengerechtelijke geschillenbeslechting) van Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad⁸, overeenkomstig artikel 2, punt 4, van die verordening, aangezien daarin specifieke regels voor dergelijke geschillen zijn vastgesteld.
- (8) De definities van “binnenlands geschil” en “grensoverschrijdend geschil” moeten dienovereenkomstig worden aangepast om rekening te houden met de uitbreiding van het toepassingsgebied van Richtlijn 2013/11/EU.
- (9) Om ervoor te zorgen dat ADR-procedures geschikt zijn voor het digitale tijdperk waarin communicatie online plaatsvindt, ook in een grensoverschrijdende context, is het noodzakelijk om te zorgen voor snelle en eerlijke processen voor alle consumenten. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat op hun grondgebied gevestigde ADR-entiteiten de bevoegdheid hebben om procedures voor geschillenbeslechting aan te bieden in geschillen tussen ondernemers die buiten de Unie zijn gevestigd en consumenten die op hun grondgebied wonen.
- (10) De lidstaten moeten ervoor zorgen dat ADR de consument in staat stelt om op verzoek ook offline ADR-procedures te starten en te volgen. Er moet ook voor worden gezorgd dat wanneer digitale hulpmiddelen worden aangeboden, deze door alle consumenten

⁴ Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 214).

⁵ Verordening (EU) 2022/612 van het Europees Parlement en de Raad van 6 april 2022 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie (PB L 115 van 13.4.2022, blz. 1).

⁶ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3).

⁷ Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitaalemarktenverordening) (PB L 265 van 12.10.2022, blz. 1).

⁸ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) (PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1).

kunnen worden gebruikt, inclusief kwetsbare consumenten of personen met verschillende niveaus van digitale geletterdheid. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de partijen bij het geschil op verzoek altijd toegang hebben tot een beoordeling van geautomatiseerde procedures door een natuurlijke persoon.

- (11) De lidstaten moeten ADR-entiteiten ook in staat stellen soortgelijke zaken tegen een specifieke ondernemer te bundelen, om te zorgen voor een consistent ADR-resultaat voor consumenten die het slachtoffer zijn van dezelfde illegale praktijk, en de procedure kostenefficiënter te maken voor ADR-entiteiten en voor ondernemers. Consumenten moeten hierover worden geïnformeerd en moeten de mogelijkheid krijgen om te weigeren dat hun geschil wordt gebundeld.
- (12) De lidstaten moeten ook beletten dat er onevenredige voorschriften worden ingevoerd met betrekking tot de redenen die een ADR-entiteit kan aanvoeren om de behandeling van een geschil te weigeren, zoals de verplichting om het escalatiesysteem van het bedrijf te gebruiken na een eerste negatief contact met de klachtenbehandelingsdienst, of de verplichting om te bewijzen dat er contact is opgenomen met een specifiek onderdeel van de klantenservice van een bedrijf.
- (13) Op grond van Richtlijn 2013/11/EU kunnen de lidstaten nationale wetgeving invoeren om de deelname van ondernemers aan ADR verplicht te stellen in sectoren die zij daarvoor geschikt achten, naast sectorspecifieke wetgeving van de Unie die voorziet in de verplichte deelname van ondernemers aan ADR. Om de deelname van ondernemers aan de ADR-procedures aan te moedigen en eerlijke en snelle ADR-procedures te garanderen, moet van ondernemers worden verlangd dat zij, met name in gevallen waarin hun deelname niet verplicht is, binnen een bepaalde termijn reageren op vragen van ADR-entiteiten over de vraag of zij van plan zijn deel te nemen aan de voorgestelde procedure.
- (14) Om de informatie- en rapportagevereisten te verminderen en kosten te besparen voor ADR-entiteiten, nationale bevoegde autoriteiten en ondernemers, moeten de rapportage- en informatievereisten worden vereenvoudigd en moet de hoeveelheid informatie die door ADR-entiteiten aan de bevoegde autoriteiten wordt verstrekt, worden verminderd.
- (15) Om consumenten en ondernemers in grensoverschrijdende geschillen effectief bij te staan, is het noodzakelijk ervoor te zorgen dat de lidstaten ADR-contactpunten oprichten met duidelijk omschreven taken. Europese consumentencentra ("ECC's") zijn bij uitstek geschikt om dergelijke taken uit te voeren, aangezien zij gespecialiseerd zijn in het bijstaan van consumenten bij problemen met hun grensoverschrijdende aankopen, maar de lidstaten moeten ook andere instanties met relevante expertise kunnen kiezen. De aangewezen ADR-contactpunten moeten aan de Commissie worden doorgegeven.
- (16) Hoewel het de bedoeling is dat ADR-procedures eenvoudig zijn, kunnen consumenten tijdens ADR-procedures worden bijgestaan door een derde partij van hun keuze. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat dergelijke bijstand te goeder trouw en in volledige transparantie wordt verleend om een eerlijke procedure mogelijk te maken, met name wat betreft de mogelijke vergoedingen die in ruil voor de bijstand worden gevraagd.
- (17) Om ervoor te zorgen dat consumenten gemakkelijk een geschikte ADR-entiteit kunnen vinden, met name in een grensoverschrijdende context, moet de Commissie een digitaal interactief instrument ontwikkelen en onderhouden dat informatie verstrekt

over de belangrijkste kenmerken van ADR-entiteiten en links naar de webpagina's van de ADR-entiteiten, zoals die aan haar zijn doorgegeven.

- (18) Daarom moet Richtlijn 2013/11/EU dienovereenkomstig worden gewijzigd.
- (19) Aangezien Verordening (EU) nr. 524/2013 bij een afzonderlijk besluit moet worden ingetrokken, moeten ook de Richtlijnen (EU) 2015/2302⁹, (EU) 2019/2161¹⁰ en (EU) 2020/1828¹¹ van het Europees Parlement en de Raad worden gewijzigd, als gevolg van die intrekking,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1
Wijzigingen van Richtlijn 2013/11/EU

Richtlijn 2013/11/EU wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 2 wordt lid 1 vervangen door:

“1. Deze richtlijn is van toepassing op procedures voor de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen een in de Unie woonachtige consument en een ondernemer die goederen of diensten, waaronder digitale inhoud en digitale diensten, aanbiedt aan die consument, door tussenkomst van een ADR-entiteit die een oplossing voorstelt of oplegt, of die de partijen bijeenbrengt teneinde een minnelijke schikking te vergemakkelijken, met betrekking tot het volgende:

- (a) contractuele verbintenissen die voortvloeien uit verkoopovereenkomsten, met inbegrip van de levering van digitale inhoud, of dienstenovereenkomsten;
- (b) consumentenrechten die van toepassing zijn op niet-contractuele en precontractuele situaties en die voortvloeien uit de wetgeving van de Unie inzake:
 - i) oneerlijke handelspraktijken en oneerlijke bedingen;
 - ii) verplicht te verstrekken precontractuele informatie;
 - iii) non-discriminatie op grond van nationaliteit of woonplaats;
 - iv) toegankelijkheid van de dienstverrichting en levering;
 - v) vormen van genoegdoening in geval van gebrek aan overeenstemming van de producten en digitale inhoud;
 - vi) het recht om naar een andere aanbieder over te stappen; en
 - vii) passagiers- en reizigersrechten.

⁹ Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad (PB L 326 van 11.12.2015, blz. 1).

¹⁰ Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PB L 328 van 18.12.2019, blz. 7).

¹¹ Verordening (EU) 2023/988 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 inzake algemene productveiligheid, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 87/357/EEG van de Raad (PB L 135 van 23.5.2023, blz. 1).

De lidstaten kunnen de in deze richtlijn beschreven ADR-procedures ook toepassen op andere categorieën geschillen dan de in punt b) genoemde.”.

2. In artikel 4, lid 1, worden de punten e) en f) vervangen door:

“e) “binnenlands geschil”: een geschil tussen een consument en een ondernemer dat verband houdt met contractuele verplichtingen en/of consumentenrechten die in het Unierecht zijn vastgelegd, zoals bedoeld in artikel 2, lid 1, wanneer de consument woonachtig is in dezelfde lidstaat als die waar de ondernemer is gevestigd;

f) “grensoverschrijdend geschil”: een geschil tussen een consument en een ondernemer dat verband houdt met contractuele verplichtingen en/of consumentenrechten die in het Unierecht zijn vastgelegd, zoals bedoeld in artikel 2, lid 1, wanneer de consument woonachtig is in een andere lidstaat dan waar de ondernemer is gevestigd, of wanneer de consument woonachtig is in een lidstaat en de ondernemer buiten de Unie is gevestigd;”.

3. Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

(a) lid 1 wordt vervangen door:

“1. De lidstaten bevorderen dat consumenten toegang hebben tot ADR-procedures en zien erop toe dat onder deze richtlijn vallende geschillen waarbij een op hun grondgebied gevestigde ondernemer betrokken is, of een ondernemer die niet in een lidstaat is gevestigd, maar goederen of diensten, met inbegrip van digitale inhoud en digitale diensten, aanbiedt aan consumenten die op hun grondgebied wonen, kunnen worden voorgelegd aan een ADR-entiteit die voldoet aan de vereisten van deze richtlijn.”;

(b) in lid 2 worden de punten a) tot en met d) vervangen door:

“a) ervoor zorgen dat consumenten klachten en de vereiste ondersteunende documenten online en op een traceerbare manier kunnen indienen en ervoor zorgen dat consumenten deze documenten op verzoek ook in niet-digitale vorm kunnen indienen en inzien;

b) digitale ADR-procedures aanbieden via gemakkelijk toegankelijke en inclusieve instrumenten;

c) de partijen bij het geschil het recht verlenen om te verzoeken dat de uitkomst van de ADR-procedure door een natuurlijke persoon wordt beoordeeld als de procedure op geautomatiseerde wijze werd uitgevoerd;

d) soortgelijke zaken tegen één specifieke ondernemer in één procedure kunnen bundelen, op voorwaarde dat de betrokken consument wordt geïnformeerd en daar geen bezwaar tegen maakt;”;

(c) in lid 4 wordt punt a) vervangen door:

“a) de consument heeft niet geprobeerd contact op te nemen met de betrokken ondernemer om de klacht te bespreken en te trachten het probleem in eerste instantie rechtstreeks met de ondernemer op te lossen, zonder onevenredige voorschriften op te leggen over de vorm van dergelijke contacten”;

(d) het volgende lid 8 wordt toegevoegd:

“8. De lidstaten zorgen ervoor dat op hun grondgebied gevestigde ondernemers met wie contact wordt opgenomen door een ADR-entiteit uit hun land of uit een andere lidstaat, die ADR-entiteit ervan op de hoogte brengen of zij al dan niet instemmen met deelname aan de

voorgestelde procedure en binnen een redelijke termijn van maximaal twintig werkdagen antwoorden.”.

4. Artikel 7, lid 2, wordt als volgt gewijzigd:

(a) in de inleiding wordt de eerste zin vervangen door:

“De lidstaten zorgen ervoor dat de ADR-entiteiten op hun website, op een duurzame gegevensdrager indien daarom wordt verzocht, en op elke andere wijze die zij geschikt achten, tweejaarlijkse activiteitenverslagen voor het publiek toegankelijk maken.”;

(b) punt h) wordt geschrapt.

5. In artikel 13 wordt lid 3 geschrapt.

6. Artikel 14 wordt vervangen door:

“Artikel 14

Bijstand aan consumenten

1. De lidstaten zorgen ervoor dat consumenten en ondernemers met betrekking tot grensoverschrijdende geschillen geholpen kunnen worden om toegang te verkrijgen tot de ADR-entiteit of -entiteiten die bevoegd is of zijn ter zake van hun grensoverschrijdend geschil.

2. Elke lidstaat wijst een ADR-contactpunt aan dat verantwoordelijk is voor de in lid 1 bedoelde taak. Elke lidstaat deelt de naam en contactgegevens van zijn ADR-contactpunt mee aan de Commissie. De lidstaten dragen de verantwoordelijkheid voor de ADR-contactpunten over aan hun centrum dat bij het netwerk van Europese consumentencentra is aangesloten of, indien dit niet mogelijk is, aan een consumentenvereniging of een andere instantie die zich met consumentenbescherming bezighoudt.

3. De ADR-contactpunten vergemakkelijken de communicatie tussen partijen en de bevoegde ADR-entiteit, hetgeen met name kan omvatten:

- (a) het verlenen van bijstand bij het indienen van de klacht en in voorkomend geval van ter zake dienende documenten;
- (b) het verstrekken van algemene informatie over consumentenrechten in de EU aan de partijen en ADR-entiteiten;
- (c) het verstrekken van toelichtingen aan de partijen over de door de specifieke ADR-entiteiten toegepaste procedurevoorschriften;
- (d) het informeren van de indiener van de klacht omtrent andere verhaalmogelijkheden wanneer een geschil niet via een ADR-procedure kan worden beslecht.

4. De lidstaten kunnen ADR-contactpunten het recht verlenen om consumenten en ondernemers de in dit artikel bedoelde bijstand te verlenen bij toegang tot ADR-entiteiten, ook met betrekking tot binnenlandse geschillen.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat alle actoren die consumenten bijstaan bij grensoverschrijdende of binnenlandse geschillen, te goeder trouw handelen om de partijen bij het geschil in staat te stellen een minnelijke schikking te treffen en in volledige transparantie relevante informatie aan consumenten verstrekken, waaronder informatie over procedurevoorschriften en eventuele toepasselijke vergoedingen.”.

7. In artikel 19 worden in lid 3 de punten f), g) en h) geschrapt.

8. Aan artikel 20 wordt het volgende lid toegevoegd:

“8. De Commissie ontwikkelt en onderhoudt een digitaal interactief instrument dat algemene informatie verstrekt over de verhaalmogelijkheden van consumenten en links bevat naar de webpagina's van de ADR-entiteiten die overeenkomstig lid 2 van dit artikel aan haar zijn doorgegeven.”.

9. Aan artikel 24 wordt het volgende lid 4 toegevoegd:

“4. Uiterlijk op [datum invullen] delen de lidstaten de Commissie de namen en contactgegevens mede van de overeenkomstig artikel 14, lid 2, aangewezen ADR-contactpunten.”.

Artikel 2

Wijziging van Richtlijn (EU) 2015/2302

In artikel 7, lid 2, van Richtlijn (EU) 2015/2302 wordt punt g) vervangen door:

“g) informatie over beschikbare interne procedures voor klachtenafhandeling en over alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen (“ADR”) overeenkomstig Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad¹², en in voorkomend geval, over de ADR-entiteit waaronder de handelaar valt;”.

Artikel 3

Wijziging van Richtlijn (EU) 2019/2161

In artikel 5 van Richtlijn (EU) 2019/2161, wordt punt b) vervangen door:

“b) een klacht in te dienen bij het bevoegde centrum van het netwerk van Europese consumentencentra, afhankelijk van de betrokken partijen.”.

Artikel 4

Wijziging van Richtlijn (EU) 2020/1828

In bijlage I bij Richtlijn (EU) 2020/1828 wordt punt 44 geschrapt.

Artikel 5

Omzetting

1. De lidstaten dienen uiterlijk op [datum invullen – 1 jaar na inwerkingtreding] de nodige bepalingen vast te stellen en bekend te maken om aan artikel 1 van deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onmiddellijk in kennis.

Zij passen die bepalingen toe met ingang van [datum].

2. De lidstaten dienen uiterlijk op [datum invullen – 1 jaar na inwerkingtreding van Richtlijn xx/... [het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Richtlijn (EU) nr. 524/2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen]] de nodige bepalingen vast te stellen en bekend te

¹² 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 (richtlijn ADR consumenten) (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 63).

maken om aan de artikelen 2, 3 en 4 van deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Zij passen die bepalingen toe met ingang van [*datum*].

3. Wanneer de lidstaten die in de leden 1 en 2 bedoelde bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
4. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 6

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 7

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter