

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(93)576 def.

Brussel, 16 november 1993

GROENBOEK

DE CONSUMENT EN ZIJN VERHAALSMOGELIJKHEDEN EN DE BESLECHTING VAN CONSUMENTENGESCHILLEN IN DE INTERNE MARKT

(door de Commissie ingediend)

INHOUD

I. PROBLEEMSTELLING

A. DE VERHAALSMOGELIJKHEDEN	blz. 4
B. DE CONSUMENT EN ZIJN VERHAALSMOGELIJKHEDEN	blz. 9
1. Voorgeschiedenis van het dossier	blz. 9
- De mededelingen van de Commissie COM (84)692 en COM (87)210	
- De Resoluties van de Raad	
- De Resoluties van het Europees Parlement	
- De Proefprojecten	
2. De voltooiing van de interne markt en de nieuwe dimensie van het vraagstuk	blz. 14
- "Nationale" geschillen en "grensoverschrijdende" geschillen	
- De Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 1992	
- De Conferentie van Lissabon (21, 22 en 23 mei 1992) en de Resolutie van de Raad van 13 juli 1992	
- De laatste adviezen van het Economisch en Sociaal Comité (26.9.1991 en 24.11.1992)	
3. Het verslag-Sutherland en de reactie van de Commissie	blz. 17

II. DE SITUATIE IN DE LID-STATEN

A. INLEIDING	blz. 19
- De vereenvoudigde gerechtelijke procedures	
- De buitengerechtelijke procedures	
- De administratieve instanties	
- De algemeen-belangacties	
- De proefprojecten	
B. DE HUIDIGE TOESTAND IN DE LID-STATEN	blz. 20
- België	blz. 21
- Denemarken	blz. 24
- Duitsland	blz. 27
- Griekenland	blz. 30
- Spanje	blz. 32

- Frankrijk	blz. 35
- Ierland	blz. 42
- Italië	blz. 45
- Luxemburg	blz. 50
- Nederland	blz. 51
- Portugal	blz. 54
- Verenigd Koninkrijk	blz. 60

III. DE COMMUNAUTAIRE DIMENSIE VAN HET PROBLEEM

A. DE BESCHERMING VAN DE INDIVIDUELE RECHTEN	blz. 66
1. De bestaande procedures	blz. 66
a) De gerechtelijke procedures	
b) De buitengerechtelijke procedures	
2. Grensoverschrijdende geschillen en Internationale Verdragen	blz. 72
a) De specifieke en extra barrières	
b) De Internationale Verdragen	
c) De niet-opgeloste problemen	
d) De "kleine geschillen"	
B. DE BESCHERMING VAN DE COLLECTIEVE BELANGEN	blz. 80
1. De bestaande procedures	blz. 80
- Consumer Ombudsman en andere administratieve autoriteiten	
- Collectieve belangen van de consumentenorganisaties	
- Verbodsactie	
2. Moelijkheden bij de toepassing van bestaande procedures	blz. 82
- Grensoverschrijdende handelspraktijken	
- Artikel 24 van het Verdrag van Brussel	
- Nabijheidsbeginsel	
C. BIJSTAND VOOR JURIDISCH ADVIES EN KOSTELOZE RECHTSBIJSTAND	blz. 85
1. Bijstand voor juridisch advies	
2. Kosteloze rechtsbijstand	

D. GEMEENSCHAPSRECHT EN BEROEPSMOGELIJKHEDEN	blz. 87
1. De band tussen de inhoud van het recht en beroepsmogelijkheden	
2. De beroepsmogelijkheden in de communautaire wetgeving	
IV. <u>OPMERKINGEN MET HET OOG OP EEN DISCUSSIE</u>	blz. 96
A. HET VRIJE VERKEER VAN VERBODSACTIES	blz. 96
B. KOSTELOZE RECHTSBIJSTAND	blz.102
C. DE VEREENVOUDIGING VAN DE BESLECHTING VAN GRENSOVERSCHRIJDENDE GESCHILLEN	blz.102
D. BUITENGERECHTELIJKE INSTANTIES EN DE DIALOOG CONSUMENTEN/ LEVERANCIERS	blz.105
E. DE GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING	blz.107
V. <u>CONCLUSIES</u>	blz.109

I. PROBLEEMSTELLING

A. DE VERHAALSMOGELIJKHEDEN

In een "Rechtsstaat" heeft de wetgever tot taak door middel van algemene normen een evenwicht tussen de rechten en plichten van elkeen tot stand te brengen; indien de door de aldus gecreëerde rechtsorde erkende rechten worden geschaad door de schending van een van deze normen, dient er een (gerechtelijke of administratieve) procedure te bestaan om "recht te doen wedervaren" aan de justitiabelen en tegelijkertijd het door de wetgever beoogde evenwicht van belangen te herstellen⁽¹⁾.

Indien een dergelijke procedure niet bestond, of niet "toegankelijk" was voor degenen die het door de rechtsorde beschermd belang hebben, zou er vanzelfsprekend een kloof bestaan tussen het door de wetgever ontworpen raamwerk en de door de burger beleefde realiteit : het probleem dat hier wordt samengevat als "verhaalsmogelijkheden", is niets anders dan het probleem van deze kloof tussen recht en realiteit.

Verhaalsmogelijkheden zijn zowel een recht van de mens⁽²⁾ als een voorwaarde voor de doeltreffendheid van de rechtsorde : *elke rechtsorde*, inclusief de communautaire rechtsorde.

Wat deze laatste betreft, is het probleem van de doeltreffendheid niettemin van bijzondere en volkomen nieuwe aard.

De communautaire rechtsorde wordt immers gekenmerkt door de

(1) Het verschil tussen "juridische" norm en "morele" norm ligt precies in de dwingende kracht van de eerste : de procedur e waarbij de schending ervan wordt bestraft, is slechts een (dwingende) vorm van toepassing van de algemene norm op het concrete geval.

(2) Artikel 6 van het Europees Verdrag betreffende de rechten van de mens, dat op 4 november 1950 in Rome werd ondertekend. Het beginsel van gelijkheid voor de wet, dat de constitutionele tradities van alle Lid-Staten gemeen hebben, impliceert een "gelijkheid van wapens" voor de rechtbanken (voor de strekking van het beginsel : zie de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaken : *Neumeister* tegen Oostenrijk (1968), *B nisch* tegen Oostenrijk (1985) en *Feldbrugge* tegen Nederland (1986)).

Voor de aansluiting van de Gemeenschap als zodanig bij dit Verdrag, zie :

- Gemeenschappelijke Verklaring van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie van 5/4/1977 (PB C 103 van 27/4/1977, blz. 1);
- Mededeling van de Commissie van 19/11/1990 (SEC(90)2087 def.);
- Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel F, tweede lid.

totstandbrenging van een stelsel van normen waarvan de toepassing⁽³⁾ grotendeels niet aan een specifieke rechterlijke instantie⁽⁴⁾ is toevertrouwd, maar wel aan de in de nationale rechtsordes bestaande rechterlijke instanties, die normaliter de in de Lid-Staten bestaande procedures zullen volgen⁽⁵⁾.

De toepassing van het Gemeenschapsrecht berust derhalve in het algemeen bij een veelheid van rechterlijke instanties en procedures. Deze veelheid is ook kenmerkend voor bepaalde nationale rechtsordes (voorbeeld : Verenigd Koninkrijk), maar in deze gevallen wordt zij "*gecorrigeerd*" door het bestaan van een instantie in hoogste ressort die gemeenschappelijk is (in het Verenigd Koninkrijk, het House of Lords) : daarom is hier sprake van een *volkomen nieuwe* situatie.

Artikel 7 van het Verdrag eist evenwel dat de nationale rechterlijke instanties ook toegankelijk zouden zijn voor alle justitiabelen ongeacht hun nationaliteit⁽⁷⁾, en dat de verschillen - als zodanig volkomen wettelijk - tussen de bestaande nationale procedures niet van een zodanige aard zouden zijn dat zij een ongunstige invloed uitoefenen op de gelijkheid van behandeling van de burgers van de Gemeenschap die in verschillende landen vragen om de naleving

(3) rechtstreekse, in geval van een verordening, of via de nationale wetgevingen tot omzetting in geval van een richtlijn.

(4) Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gaat de wettigheid na van de handelingen van de Raad en van de Commissie (artikel 173), alsook "*de naleving van het recht*" bij de uitlegging (artikel 177) en bij de toepassing (artikelen 169 en 170) van het Gemeenschapsrecht, maar biedt geen "*hulpmiddelen*" (rechtstreeks beroep) tegen de schending van de subjectieve rechten bij de betrekkingen tussen personen : "*de nationale rechterlijke instanties hebben tot taak de subjectieve rechten van particulieren in hun wederzijdse betrekkingen te handhaven*" (TPI, Automec Srl versus Commissie, zaak T-24/90, Jurisprudentie 1992, II, biz. 2223, overweging 85; zie ook Delimitis tegen Henninger Bräu, zaak C-234/89, Jurisprudentie 1991, I, biz. 935, punt 45 van de overwegingen).

(5) De uitzonderingen op dit beginsel zullen worden behandeld in hoofdstuk III.D.2.

(7) Het beginsel van niet-discriminatie betreft natuurlijke zowel als rechtspersonen : de verhaalsmogelijkheden van de organisaties van consumenten- en leveranciers worden behandeld in het derde deel van dit Groenboek.

van een zelfde voorschrift van de Gemeenschap⁽⁸⁾.

Het is immers de taak van de nationale rechterlijke instanties, in het kader van hun bevoegdheden en overeenkomstig hun eigen procedures, de bepalingen van het Gemeenschapsrecht toe te passen : indien de toegang tot het nationale recht wordt belemmerd, komt bijgevolg de doeltreffendheid (en de niet-discriminerende toepassing) van het Gemeenschapsrecht op de helling te staan.

Daarom moet een begin worden gemaakt met een beraad waarbij, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de (nationale, intergouvernementele, communautaire) bevoegdheden, alle belanghebbende partijen de elementen voor een debat ter zake aangeboden kunnen krijgen. Dit is het doel van dit Groenboek, dat aansluit bij de methode die werd aanbevolen door de Mededeling "vergroting van de doorzichtigheid van de werkzaamheden van de Commissie"⁽⁹⁾ alsmede door de resolutie van de Raad van 7/12/1992 "over de goede werking van de Interne markt"⁽¹⁰⁾.

Het probleem van de rechtsmiddelen doet zich natuurlijk niet enkel voor de consumenten voor⁽¹¹⁾. Niettemin vloeit de keuze die erin bestaat met dit beraad te beginnen door aan "de consument en zijn verhaalsmogelijkheden" een Groenboek te wijden⁽¹²⁾, voort uit twee redenen die kunnen worden samengevat als volgt :

1. In de eerste plaats is er een reden die betrekking heeft op de "geloofwaardigheid" van het Europese opbouwwerk in de ogen van de burgers.

(8) Deze gelijkheid van behandeling "betreft niet enkel de definitieve vaststelling van de Inbreuken, maar alle rechtsmiddelen die tot een doeltreffende rechtsbescherming kunnen bijdragen", zoals de mogelijkheid voorlopige maatregelen te nemen door middel van een versnelde procedure (uittreksel uit de bekendmaking betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties voor de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag : COM 93/C 39/05, PB C 39 van 13/2/93, blz. 7, lid 11).

(9) 93/C63/03, PB C 63 van 05/03/1993, blz. 8.

(10) 92/C334/01, PB C 334 van 18/12/1992, blz. 1.

(11) Zo zijn aan het bestaan van doeltreffende rechtsmiddelen die ter beschikking van de bedrijven staan, bij voorbeeld reeds twee richtlijnen gewijd waardoor specifieke procedures werden ingevoerd op het gebied van het plaatsen van overheidsopdrachten (zie hoofdstuk III.D.2).

(12) De verhaalsmogelijkheden van de consument werden steeds behandeld op een wijze die autonoom was ten opzichte van het algemene vraagstuk : de voorgeschiedenis van het dossier, die opklimt tot de jaren zeventig, is samengevat in hoofdstuk I.B.1. Dit Groenboek betreft de toegang van de consumenten tot de civiele rechter, alsmede de buitengerechtelijke beslechting van consumptiegeschillen : de "bemiddelaars" of "Ombudsmen", die controle op de activiteiten van de openbare instanties uitoefenen, worden bij de analyse niet betrokken.

Van de gebieden waarvoor communautaire wetgeving geldt, is de bescherming van de consument het gebied dat het leven van alledag van de Europese burger (alle burgers) raakt, en dat derhalve het Europese opbouwwerk in zijn ogen "dichter" bij brengt : de kloof tussen recht en werkelijkheid, samengevat onder de titel "verhaalsmogelijkheden", zou derhalve hier de kloof tussen de grote beginselen van een "Europa van de burgers" en het leven van alledag van de burgers van dit zelfde Europa zijn.

II. In de tweede plaats is het zo dat, indien er geschillen zijn waarvan de beslechting duidelijk tot de doelstellingen (en het beheer) van de eengemaakte markt behoort, het wel degelijk de geschillen zijn die uit deze markt kunnen voortkomen en derhalve in de eerste plaats de geschillen die uit consumptieovereenkomsten voortkomen⁽¹³⁾.

In alle Lid-Staten kan niet-uitvoering (of verkeerde uitvoering) van overeenkomsten het voorwerp uitmaken van een procedure⁽¹⁴⁾ voor de beslechting van het geschil dat eruit voortvloeit. In economisch opzicht gaat het ook (en vooral) om een preventie-rol : zonder doeltreffende procedures vertonen de gevallen van niet-uitvoering de tendens toe te nemen, en op middellange termijn wordt de werking van de markt daardoor aangetast; daartegenover begunstigt het bestaan van passende procedures voor geschillenbeslechting de "spontane" uitvoering van de overeenkomstverplichtingen^(14bis).

(13) Het vrije verkeer wordt verwezenlijkt door een reeks overeenkomsten (producent-distributeur, distributeur-handelaar, handelaar-consument), maar het is bij dit laatste samenstel dat de economische functie van de "keten" wordt gerealiseerd (zonder eindconsument zou er op middellange termijn produktie noch distributie meer zijn).

(14) In een rechtsstaat moeten de geschillen worden beslecht langs wettelijke wegen.

(14bis) Het doel van een geschillenprocedure bestaat er in economisch opzicht in kosten een intern karakter te verlenen die extern zouden blijven wanneer de procedure niet zou bestaan. Deze economische aspecten zijn des te belangrijker op het gebied van geschillen op consumptievlak : dikwijls staat de consument machteloos tegenover een leverancier, niet omdat de consument op zich geen doorzicht heeft, of de leverancier systematisch in frauduleuze omstandigheden profijt zou willen trekken uit zijn positie, maar omdat de consumptie-overeenkomsten zeer dikwijls een geringe waarde hebben. Daarom rechtvaardigt het door de consument geleden verlies niet het inleiden van een dure procedure.

Weinu, de functie van de procedures voor de geschillenbeslechting binnen een "communautaire" markt is dezelfde.

Binnen deze "ruimte zonder binnengrenzen" (artikel 8A van het Verdrag) zullen de gerechtelijke grenzen evenwel blijven voortbestaan : de goede werking van de interne markt (en het vertrouwen tussen de partners daarvan) zal berusten op een veelheid van nationale procedures.

Het onderzoek van deze procedures, die bedoeld zijn om een groeiend aantal grensoverschrijdende geschillen te regelen, is derhalve even nodig als het onderzoek van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten (zie hoofdstuk III.D.2).

I.B DE CONSUMENT EN ZIJN VERHAALSMOGELIJKHEDEN

I.B.1 VOORGESCHIEDENIS VAN HET DOSSIER

Dit Groenboek volgt op een eerste mededeling van de Commissie over de consument en zijn verhaalsmogelijkheden, die aan de Raad op 4 januari 1985 in de vorm van een memorandum werd voorgelegd (COM(84)692 def.), en de resolutie van het Europese Parlement van 13 maart 1987 (PB C 99 van 13.04.1987, blz. 203). Op de eerste mededeling volgde een "aanvullende" mededeling van 7 mei 1987 (COM(87)210 def.)(14ter).

De Raad reageerde met de resolutie van 25 juni 1987, die uitsluitend gewijd was aan de toegang van de consument tot de rechter (87/C 176/02, PB C 176 van 04.07.1987, blz. 2), en waarin hij de Commissie verzocht de analyse aan te vullen rekening houdend met de uitbreiding van de Gemeenschap (Spanje, Portugal en Griekenland werden in de bovengenoemde mededelingen niet behandeld).

De *specifieke* problemen die de consumenten bij het doen gelden van hun rechten ondervinden, en de *communautaire* dimensie van het probleem werden reeds erkend sedert de Resolutie van de Raad van 14 april 1975 (Eerste programma van de Economische Gemeenschap voor een beleid inzake bescherming en voorlichting van de consument)(15).

In deze resolutie worden vijf "*categorieën van fundamentele rechten*" van de consument genoemd, waarvan de derde luidt "*recht op een billijke vergoeding voor de schade door middel van een snelle, afdoende en goedkope procedure*" (punten 3 en 32).

Tijd, kosten en doeltreffendheid van de procedure waren derhalve de drie elementen waarvan de analyse werd gesuggereerd (vanaf deze eerste resolutie) om de "*belemmeringen*" te beoordelen die de toegang van de consument tot recht en gerecht kunnen verhinderen.

(14ter) De hierboven bedoelde mededelingen kunnen worden opgevraagd bij de Dienst Consumentenbeleid, team documentatie (archieven).

(15) PB C 92 van 25.04.1975, blz. 1-16.

Deze beginselen werden opnieuw bevestigd door de resolutie van de Raad van 19 maart 1981 (tweede programma voor een beleid inzake bescherming en voorlichting van de consument)⁽¹⁶⁾ alsmede door resoluties van de Raad van respectievelijk 23 juni 1986 : Toekomstige koers van het beleid van de Europese Economische Gemeenschap inzake de bescherming en de bevordering van de belangen van de consument⁽¹⁷⁾, en 9 november 1989 : Toekomstige prioriteiten voor de stimulering van het beleid inzake consumentenbescherming⁽¹⁸⁾.

In mededeling 84/692, waarin de situatie werd beschreven die in negen Lid-Staten⁽¹⁹⁾ op 31.12.1982 bestond, bevestigde de Commissie dat : *"het hoofddoel duidelijk blijft : ervoor zorgen dat de consumenten overal in de Gemeenschap een grotendeels gelijk niveau van rechtsbescherming genieten"*.

Om dit doel te bereiken, en *"zonder de mogelijkheid uit te sluiten dat op lange termijn een oplossing wordt gevonden in een gemeenschappelijke rechtsregeling"*, verbond de Commissie zich ertoe *"steun te verlenen aan proefprojecten om te kunnen vaststellen op welke wijze de problemen moeten worden opgelost die rechtzoekenden in de praktijk ondervinden, en op basis van de aldus verkregen informatie concrete oplossingen voor te stellen"*. (Hiertoe behoorden : *"wijzigingen in het rechtssysteem zelf; invoering van administratieve of buitengerechtelijke procedures, of procedures voor arbitrage of minnelijke schikking; regelingen ter verbetering van de verlening van advies aan en informatie van de consument"*).

Op grond van de in de hierboven genoemde resoluties vastgestelde richtsnoeren is de Commissie dus begonnen met het ondersteunen van *"proefprojecten"* op nationaal en plaatselijk vlak, om zodoende de doeltreffendheid van nieuwe procedures⁽²⁰⁾ of de mogelijkheden tot verbetering van de bestaande procedures⁽²¹⁾ in de praktijk te evalueren.

In 1987 maakte de Commissie in aanvullende mededeling COM(87)210 de inventaris op van de recentste ontwikkelingen (met inbegrip van de door de Raad van Europa op dit gebied aangenomen aanbevelingen) en trok zij daarin *"enkele algemene conclusies, en dit alleen op voorlopige basis"*, (punt 1 van de bijlage) uit de vier proefprojecten die zij tot dan had gesteund.

Bovendien kondigde de Commissie in deze mededeling de bedoeling aan na te gaan : *"of het opportuun is een kaderrichtlijn op te stellen waarmede voor consumentenorganisaties een algemeen recht wordt ingevoerd om voor de collectieve belangen van de consument in rechte op te treden"* (voorlaatste alinea op blz. 3).

(16) PB C 133 van 03.06.1981, blz. 1-12.

(17) PB C 167 van 05.07.1986, blz. 1-2.

(18) PB C 294 van 22.11.1989, blz. 1-3.

(19) Spanje, Portugal en Griekenland werden in de analyse niet behandeld.

(20) Voorbeeld : proefproject van Dundee in Schotland (Verenigd Koninkrijk).

(21) Voorbeeld : proefproject van Deinze en Marchienne-au-Pont (België).

Dit laatste punt werd ook aangeroerd in de resolutie die het Europees Parlement op 13 maart 1987 had goedgekeurd (resolutie over de verhaalmogelijkheden van de consument)⁽²²⁾, en waarin de Commissie werd verzocht "een richtlijn voor te stellen betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de Lid-Staten ter bescherming van de collectieve belangen van de consumenten en hierbij de consumentenverenigingen de mogelijkheid te bieden zich partij te stellen in het belang van de categorie die zij vertegenwoordigen en van de individuele consument".

(22) PB C 99 van 13.04.1987, blz. 203-205, punt 4.

Ingevolge de omzetting van Richtlijn 84/450/EEG wordt momenteel in de meeste Lid-Staten een vorderingsrecht aan de consumentenorganisaties op het gebied van misleidende reclame toegekend⁽²³⁾.

Dezelfde wetgevende benadering werd onlangs overgenomen door Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten⁽²⁴⁾, die uiterlijk op 31 december 1994 moet zijn omgezet.

Voorts heeft de Commissie in de jaren tachtig en tot op de huidige dag door middel van talrijke studies en veelvuldige proefprojecten verder gewerkt aan het analyseren van de bestaande procedures⁽²⁵⁾ alsook de mogelijkheden tot verbetering.

Het Instrument van de "proefprojecten" was vanaf het begin geïnspireerd door het subsidiariteitsbeginsel : in plaats van een enkele gemeenschappelijke oplossing voor te stellen werden verschillende pogingen tot verbetering voorgesteld en "getest" op nationaal of lokaal vlak; en verder werd de keuze van de te ondersteunen projecten gebaseerd op drie fundamentele criteria :

- decentralisatie (de projecten werden steeds beheerd door de consumentenorganisaties, of de nationale of plaatselijke overheidsinstanties);
- cofinanciering en samenwerking (voor zover mogelijk : in bepaalde landen bestaat geen enkele financiering van overheidswege voor de bescherming van de consument) te zamen met de bevoegde nationale of lokale instanties;
- aanpassing van het initiatief aan de juridische en sociaal-economische realiteiten van het betrokken land.

De resultaten van deze analyse zijn samengevat in het tweede deel van dit Groenboek, waarin ook een overzicht wordt gegeven van de vanaf 1987 gesteunde projecten (in dat jaar werd de laatste mededeling ter zake goedgekeurd).

(23) In sommige landen was dit reeds vóór de goedkeuring van de richtlijn het geval, maar in andere landen (bij voorbeeld Italië) werd het vorderingsrecht aan de consumentenorganisaties verleend in het kader van de wetgeving tot omzetting van de richtlijn.

(24) PB L 95 van 21 april 1993, biz. 29.

(25) procedures die aansluiten bij de gerechtelijke procedures, en procedures waarvoor een specifieke regeling bestaat.

DE WERKZAAMHEDEN VAN DE RAAD VAN EUROPA

Op 8 januari 1993 keurde de Raad van Europa een Aanbeveling [R(93)1] goed betreffende de werkelijke toegang tot het recht en de rechter van personen die in grote armoede verkeren.

Deze sluit aan bij verschillende Aanbevelingen die tussen 1978 en 1986 door de Raad van Europa werden gepubliceerd, en die reeds werden behandeld in de hierboven bedoelde Mededeling van de Commissie (COM(87)210).

Op het ogenblik bereidt een projectgroep voor de doeltreffendheid en de billijkheid van de civiele rechtspleging twee ontwerp-aanbevelingen voor, waarvan een betrekking heeft op de verbetering van de gebruikmaking van de rechtsmiddelen op civiel vlak.

I.B.2 VOLTOOIING VAN DE INTERNE MARKT EN DE NIEUWE DIMENSIE VAN HET VRAAGSTUK

In het verleden werd de beslechting van consumentengeschillen beschouwd als een vraagstuk dat zich bijna uitsluitend op nationaal vlak voordeed. Elke poging om tot een diepgaander "communautair" beraad ter zake te komen stuitte op een tegenwerping, die grosso modo op het volgende neerkwam: de "gemiddelde" consument zou zich niet naar het buitenland begeven om daar zijn aankopen te doen, en de dienstverleners zouden in het algemeen een dochteronderneming moeten openen in elk land waar zij hun diensten aanbieden, wat "nationale" controle door het gastland mogelijk maakt.

Momenteel is deze tegenwerping zeer moeilijk houdbaar, en wel als men rekening houdt met het volgende:

- a. het beginsel van de controle in het gastland werd op verschillende, zeer belangrijke gebieden vervangen door het beginsel van de controle in het land van oorsprong om de vrijheid van verkeer van de diensten volledig te garanderen;
- b. de verspreiding van nieuwe technieken op het gebied van "verkoop en dienstverlening op afstand" [voor de juridische definitie alsook voor de kwantitatieve dimensie van de verkoop wordt verwezen naar het gewijzigd voorstel voor een richtlijn dat ter zake door de Commissie werd ingediend^(25bis), alsook de memorie van toelichting die bij het oorspronkelijke voorstel was gevoegd^(25ter)] maakt het voortaan mogelijk dat produkten elke geografische grens overschrijden zonder tussenkomst van een plaatselijk distributeur: bij problemen zal de consument in het land waar hij woont, niemand hebben tot wie hij zich kan wenden;
- c. de mobiliteit van de consumenten, met name in grensregio's, zal zich, ook dank zij de opheffing van de douanecontroles en de nieuwe BTW-regeling voor particulieren, aanzienlijk ontwikkelen;
- d. het intracommunautair toerisme (ook dank zij de hierboven genoemde maatregelen) betreft een steeds groeiend aantal burgers⁽²⁶⁾, en voor het merendeel van hen zullen de problemen betreffende een gekocht goed of een verleende dienst (hotel, vervoermiddelen, eurocheques) niet kunnen worden

(25bis) COM(93)396 def.

(25ter) PB C 156 van 23.6.1992, blz. 14.

(26) Besluit van de Raad 92/421/EEG van 13 juli 1992 betreffende een "actieprogramma van de Gemeenschap op het gebied van toerisme" (PB L 231 van 13.08.1992, blz. 26) wijst op het belang van het verbeteren van de "informatie en bescherming van toeristen op gebieden zoals (...) "time-sharing", overboeking en beroepsprocedures" (punt 4 van de bijlage).

geregeld tijdens het verblijf : indien hun rechten werden geschonden, en de wederpartij onmiddellijke terugbetaling weigert, zal de oplossing van het probleem moeten worden gevonden vanuit een ander land dan dat van verblijf(27).

In alle *hierbovengenoemde* gevallen, bevindt zich de woonplaats van de consument in een ander land dan dat waar de wederpartij is gevestigd.

Dit is trouwens ook het doel van de Interne Markt : de totstandbrenging "van een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd" (artikel 8A van het Verdrag).

Maar dit vrije verkeer wordt verwezenlijkt in een ruimte waar de gerechtelijke grenzen wel nog bestaan : daarom zullen de geschillen die kunnen voortkomen uit de hierboven bedoelde overeenkomsten (gevallen a, b, c en d), "grensoverschrijdende" geschillen blijven(28).

(27) Deze situatie geldt niet alleen voor toeristen : ambtenaren (of nationale deskundigen) die zich naar Brussel begeven om er een vergadering van de Raad (of een vergadering van deskundigen) bij te wonen, zullen met dezelfde moeilijkheden worden geconfronteerd indien hun koffer wordt gestolen in de hall van een hotel, of indien zij het slachtoffer van overboeking worden of een produkt met gebreken kopen. De duur van hun verblijf zal het onmogelijk maken het probleem vóór hun vertrek op te lossen, behalve ingeval de wederpartij onmiddellijke terugbetaling aanvaardt.

(28) Overeenkomstig de hier voorgestelde definitie is van "grensoverschrijdend geschil" sprake wanneer de eisende partij gedomicilieerd is in een ander land dan dat waar de verwerende partij op wettige wijze is gevestigd. (zie hoofdstuk III.A.2.).

In beginsel kunnen de "specifieke" of bijkomende moeilijkheden die eruit voortvloeien, de volgende zijn :

- de tot kennisneming van de zaak bevoegde rechter is niet de rechter van het land waar de consument woont (gevallen c en d);
- de onderzoeksstukken moeten worden opgevraagd (rogatoire commissie) in een ander land dan dat van de rechter aan wie de zaak wordt voorgelegd (gevallen a, b, c en d);
- de kennisgeving en betekening van de stukken moet plaatsvinden in een ander land dan dat waar de eisende partij zich bevindt (gevallen a, b, c en d);
- de uitvoering van het vonnis moet worden gevraagd in een ander land dan dat van de rechter die de beslissing heeft genomen (gevallen a en b).

Andere bijkomende moeilijkheden (of "belemmeringen") kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de vertaling van de stukken, de verschijning in persoon van de partijen en de rechtshulp. De ter zake toepasbare Internationale Verdragen en Overeenkomsten worden behandeld in het derde deel (hoofdstuk III.A.2) van dit Groenboek.

Uitgaande van wat hierboven werd gezegd, moet worden nagegaan :

- a. welke specifieke en bijkomende (ten opzichte van een vergelijkbaar geschil van "nationale" aard) moeilijkheden voortkomen uit de "grensoverschrijdende" aard van de uitvoering van de overeenkomst;
- b. of, en in hoeverre deze moeilijkheden de consument (evenals het MKB) kunnen verhinderen of afschrikken om van de Interne Markt te profiteren.

Het gaat er derhalve om in dit Groenboek naar een antwoord op deze vragen te zoeken.

Voor het ogenblik is het niet onnuttig eraan te herinneren dat de nieuwe dimensie van het probleem reeds het voorwerp heeft uitgemaakt van verschillende standpuntbepalingen van de bevoegde instellingen :

- de Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 1992;
- de Resolutie van de Raad van 13 juli 1992;
- de adviezen van het Economisch en Sociaal Comité van 26 september 1991 en 24 november 1992.

In zijn op 26 september 1991 goedgekeurd advies over "de voltooiing van de Interne Markt en consumentenbescherming" bevestigt het Economisch en Sociaal Comité dat :

"het in het grote EG-gebied moeilijk zal worden toegang tot de rechter te krijgen; voor deze problematiek is totaal geen oplossing gevonden. Bij geschillen houdt de Interne Markt geen stand en zijn er opeens twaalf of nog meer rechtsstelsels die zeer aan hun onafhankelijkheid en soevereiniteit vasthouden. Het oplossen van geschillen waarbij partijen uit meer dan één Lid-Staat betrokken zijn, is een probleemgebied dat beslist door de verantwoordelijke Europese politici dient te worden bekeken als het althans niet in de bedoeling ligt, een onvolmaakt en onsamenhangend economisch bestel tot stand te brengen. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, met spoed na te gaan hoe geschillen tussen partijen in meer dan één Lid-Staat kunnen worden geregeld".

Op 21, 22 en 23 mei 1992 bracht de "Ile Europese Conferentie over de toegang van de consument tot de rechter"⁽²⁹⁾, die onder auspiciën van het toenmalige Voorzitterschap en de Commissie plaatsvond, in Lissabon zowat 300 deskundigen bijeen die de 12 Lid-Staten van de EEG alsook een aantal EVA-landen vertegenwoordigden (het probleem van de grensoverschrijdende geschillen doet

(29) Een eerste "Conferentie over de toegang van de consument tot de rechter" vond in 1975 in Montpellier (Frankrijk) plaats; de tweede werd in 1982 in Gent (België) gehouden. Een samenvatting van de conclusies van deze conferenties werd reeds gegeven in de Mededelingen (84)692 en (87)210.

zich ook, en a fortiori in de Europese Economische Ruimte voor, waarop de Overeenkomst tussen EEG en EVA betrekking had).

De conclusies van de vier werkgroepen (toegang tot recht en gerecht; gerechtelijke procedures; buitengerechtelijke procedures; bescherming van collectieve belangen en grensoverschrijdende geschillen) bevestigen de wens die reeds tot uitdrukking werd gebracht door het Economisch en Sociaal Comité alsook door het Europees Parlement.

1.B.3 HET VERSLAG-SUTHERLAND EN HET STRATEGISCH PROGRAMMA VOOR DE INTERNE MARKT

In maart 1992 vertrouwde de Commissie aan een groep van onafhankelijke persoonlijkheden, voorgezeten door Peter Sutherland, de voorbereiding van een verslag over de werking van de Interne Markt toe⁽³⁰⁾.

Het verslag ("*De Interne Markt na 1992 : de uitdaging aannemen*") werd op 26 oktober 1992 aan de Commissie voorgelegd en werd door de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economische en Sociaal Comité toegezonden.

In dit verslag "*worden de vraagstukken die dienen te worden opgelost om een eerlijk en doeltreffend beheer van de communautaire wetgeving te bewerkstelligen, diepgaand onderzocht*", en "*wordt onderzocht hoe aan de ... verwachtingen ... van de marktdeelnemers - consumenten en bedrijfsleven - kan worden voldaan*" (voorwoord, laatste en voorlaatste punt).

Overwegende dat "*de regels van de Interne Markt in de gehele Gemeenschap een gelijkwaardig effect moeten hebben*" (biz. 3, 3e alinea), en dat "*het niet volstaat om wetgeving vast te stellen en eenvoudig te HOPEN dat zij in alle Lid-staten gelijkelijk zal worden toegepast*" (biz. 5, eerste alinea), wordt in het Verslag een reeks "*aanbevelingen*" geformuleerd.

Wat de verhaalsmogelijkheden betreft (biz. 34 tot 41), wordt bevestigd dat "er onzekerheid bestaat over de doeltreffendheid van de bescherming van de rechten van de consument. Deze onzekerheid vereist een snel onderzoek door de Gemeenschap" (Aanbeveling 22, biz. 36 van het Verslag).

In de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 2 december 1992 (SEC(92)2277 def. : de werking van de Interne Markt na 1992 - follow-up van het Verslag Sutherland) werd Aanbeveling 22 overgenomen (biz. 12, derde streepje van punt 31).

(30) De onafhankelijke persoonlijkheden die werden verzocht mee te werken in het kader van deze "*Groep op hoog niveau inzake de werking van de Interne Markt*", waren : Peter Sutherland (Voorzitter), Ernst Albrecht, Christian Babusiaux, Brian Corby, Pauline Green en Giuseppe Tramontana.

In het werkdocument "Een strategisch programma voor de interne markt" (COM(93)256), door de Commissie in juni 1993 ingediend, is de noodzaak erkend om een coherent operationeel kader in het leven te roepen voor de toegang tot de rechter, waarbinnen een aantal maatregelen moeten worden getroffen voor de verspreiding van informatie over het Gemeenschapsrecht en voor de doorzichtigheid en de toepassing daarvan.

Dit Groenboek vormt derhalve ook een poging om de volgende analyses te verrichten : analyse van de in de Lid-Staten bestaande procedures (tweede deel) en analyse van de moeilijkheden bij de toepassing van deze procedures in de gevallen van "grensoverschrijdende" geschillen (derde deel).

In het op 28 juli 1983 goedgekeurde tweede driejarenactieplan van de Commissie op het gebied van het consumentenbeleid⁽³¹⁾ werden selectieve prioriteiten voor het optrekken van het niveau van bescherming van de consumenten opgenomen, waaronder de toegang tot recht en gerecht en de beslechting van geschillen (Ile deel, punten 36 tot 39).

Daarin worden nieuwe initiatieven aangekondigd die met name betrekking zullen hebben op de beslechting van grensoverschrijdende geschillen.

Het vierde deel van dit Groenboek is gewijd aan de initiatieven die, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel, zouden kunnen worden overwogen in het door het driejarenactieplan aangegeven perspectief.

Een diepgaande raadpleging van de betrokken partijen zal het mogelijk maken onder de beoogde opties het werkkterrein van het communautaire initiatief beter te omschrijven.

(31) COM(93)378 def.

II. DE TOESTAND IN DE LID-STATEN

II.A INLEIDING

Gezien hetgeen in de reeds door de Commissie ingediende Mededelingen (COM(84)692 en COM(87)210) is behandeld, betreft de volgende analyse vooral de ontwikkelingen die sedert 1987 hebben plaatsgehad⁽³²⁾.

Naar procedures die van toepassing zijn op consumentengeschillen die indertijd reeds bestonden is, voor zover zij nog van kracht zijn, verwezen in de vorm van "referenties" naar bovengenoemde mededelingen.

Ter wille van de overzichtelijkheid zijn de nationale hoofdstukken gerangschikt rond vier onderwerpen, waarvan drie reeds deel uitmaakten van de structuur van Mededeling (84)692 :

- de gerechtelijke procedures die van toepassing zijn op (individuele) geschillen in verband met consumentenvraagstukken;
- de buitengerechtelijke procedures die in het bijzonder aan deze geschillen zijn gewijd (de arbitrage wordt uitsluitend in dit verband behandeld) met inbegrip van "de bemiddelaars" of "ombudsmen" (en soortgelijke voorzieningen) die in de laatste tijd in verschillende bedrijfssectoren in het leven zijn geroepen;
- de bescherming van collectieve belangen⁽³³⁾, welke hetzij de bevoegdheid inhoudt van consumentenorganisaties om in rechte op te treden, hetzij de bevoegdheden van bepaalde administratieve instanties (bijvoorbeeld : Consumentenombudsman in Denemarken, Director of Fair Trading in het Verenigd Koninkrijk);
- de "nationale" modelprojecten, voor de landen waar deze er geweest zijn (een tabel waarin de door de Commissie gesteunde modelprojecten worden samengevat is voorts bij het Groenboek gevoegd); de grensoverschrijdende initiatieven worden behandeld in hoofdstuk IV.E.

Over de in de Lid-Statens bestaande toestand is op 9 februari 1993 te Brussel een vergadering van nationale deskundigen gehouden. Naar aanleiding van deze vergadering is over het voorontwerp van elk van de nationale hoofdstukken overleg gepleegd met de nationale autoriteiten, en aan de hand van hun commentaar kon de tekst worden geverifieerd en aangevuld. Dank zij deze commentaren kon ook een overzicht worden opgesteld waarin de situatie op 30 april 1993 werd samengevat.

(32) Deze aanpak geldt niet voor de Lid-Statens die nog niet onder de bovengenoemde mededelingen vielen (Spanje, Portugal en Griekenland).

(33) De verdediging in rechte van collectieve belangen mag niet worden verward met de collectieve verdediging van individuele belangen : de "class action" behoort dus niet tot dezelfde categorie.

II.B DE HUIDIGE TOESTAND IN DE LID-STATEN

BELGIE

1. GERECHTELIJKE PROCEDURES

De wet van 3 augustus 1992 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek (Belgisch Staatsblad van 31/08/1992) heeft wijzigingen aangebracht in talrijke procedurele bepalingen ten einde de gerechtelijke achterstand te bestrijden evenals de ongerechtvaardigde vertraging in het in staat van wijzen brengen van zaken (toelichting, eerste en tweede alinea).

Het belang van deze hervorming voor consumentengeschillen is voornamelijk gelegen in de wijzigingen betreffende :

- de bevoegdheid "*ratione summae*" van de vrederechter, die wordt verhoogd tot 75.000 BFR (pim. 1.871 ecu);
- het bedrag in laatste aanleg, dat wordt gebracht op 50.000 BFR (pim. 1.247 ecu) ten aanzien van de vrederechter, en op 75.000 BFR ten aanzien van de rechtbank van eerste aanleg;
- invoering van de procedure met vrijwillige verschijning en van het verzoekschrift op tegenspraak (deze is uniform in gevallen waarin deze wijze van rechtsingang bij de wet geregeld is);
- de korte debatten;
- de termijnen voor het neerleggen van conclusies en de regeling inzake nietigheid;
- de sancties (geldboeten) die gelden voor "*tergend of roekeloos*" hoger beroep.

Deze wet is in werking getreden op 1 januari 1993.

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

Een arbitrageprocedure (Geschillencommissie) is in het leven geroepen door de organisaties van consumenten en de leveranciers in drie specifieke sectoren : reisbureaus, wasserijen en de verkoop van meubels; de beslissing van een Geschillencommissie is bindend voor de partijen zoals iedere uitspraak van een arbitrageinstantie, en de consument die beslist de procedure in werking te stellen moet een bedrag betalen dat in verhouding staat tot het met het geschil gemoeide bedrag. De minister van Justitie en Economische Zaken heeft officieel het openbaar nut erkend van de Geschillencommissie voor reisagentschappen, en deze met name lokalen en administratief personeel ter beschikking gesteld.

In de financiële sector zijn door de beroepsorganisaties een aantal procedures voor de behandeling van geschillen in het leven geroepen ("Ombudsman" van de Belgische Vereniging der Banken, "Geschillencommissie" van de Belgische Spaarbankenvereniging, "Ombudsman" van de verzekeringen, "Ombudsman" van de Beurs); deze procedures leiden niet tot een bindende uitspraak.

Voor bepaalde openbare diensten (post, telefoon en spoorwegen) bevat de wet van 21/03/1991 bepalingen betreffende de invoering van een bemiddelingsdienst. De bemiddelaars zijn aangewezen bij koninklijke besluiten van 22/12/1992 en kunnen op verzoek van de partijen als arbiter optreden.

3. ADMINISTRATIEVE AUTORITEITEN

De Economische Algemene Inspectie beschikt over uitgebreide bevoegdheden inzake informatie, preventie, vaststelling en vervolging van overtredingen van de economische wetgeving. Volgens de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken (Belgisch Staatsblad van 29/08/1991) kunnen de ambtenaren van de EAI de overtreder een "waarschuwing" doen toekomen waarbij deze tot stopzetting van de overtreding wordt aangemaand. Indien aan deze waarschuwing geen gevolg wordt gegeven kan de minister :

- a) het proces-verbaal (dat bewijskracht heeft tot het tegendeel is bewezen) doen toekomen aan de Procureur des Konings, indien het gaat om strafrechtelijke inbreuken;
- b) een vordering tot staking instellen bij de rechtbank van koophandel (artikel 95).

De door de minister aangestelde ambtenaren kunnen de overtreiders eveneens een som voorstellen waarvan de betaling de strafvordering doet vervallen (artikel 116).

Op het gebied van de voedingsmiddelen berust de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen bij de Inspectie voor de voedingsmiddelen.

4. VORDERINGEN TER BESCHERMING VAN COLLECTIEVE BELANGEN

De in artikel 95 van de wet op de handelspraktijken (de bovengenoemde wet van 14 juli 1991) bedoelde vordering tot staking kan ook worden ingesteld op verzoek van *"een vereniging ter verdediging van de consumentenbelangen die rechtspersoonlijkheid bezit en voor zover zij in de Raad voor het Verbruik vertegenwoordigd is of door de Minister van Economische Zaken ... erkend is"* (artikel 98). Deze vordering wordt ingesteld bij en behandeld door

de rechtbank van koophandel, zoals in kortgeding; het vonnis is uitvoerbaar bij voorraad, niettegenstaande elk rechtsmiddel en zonder borgtocht.

De staking kan worden gelast van iedere, zelfs onder het strafrecht, vallende daad die een inbreuk uitmaakt op de bepalingen van genoemde wet, waarvan het gebied van toepassing zeer ruim is (onder andere wordt daarin de publiciteit in de zin van Richtlijn 84/450/EEG geregeld). Bovendien worden de "specifieke" bepalingen ervan aangevuld door de "algemene clausule" van artikel 94, welke luidt : *"verboden is elke met de eerlijke handelsgebruiken strijdige daad, waardoor een verkoper de belangen van één of meer consumenten schaadt of kan schaden"*.

Andere vorderingen ter verdediging van collectieve belangen kunnen worden ingesteld door een consumentenorganisatie op specifieke gebieden, met name :

- consumptief krediet (wet van 12 juni 1991, Belgisch Staatsblad van 9.7.1991);
- financiële diensten (wet van 4 december 1990, Belgisch Staatsblad van 22.8.1990);
- bedrieglijke reclame ten aanzien van de vrije beroepen (wet van 21 oktober 1992, Belgisch Staatsblad van 17.11.1992).

5. MODELPROJECTEN

Twee gelijklopende modelprojecten (Marchienne-au-Pont en Deinze) zijn door de Commissie van 1984 tot 1986 gesteund, en van het verloop daarvan is reeds verslag uitgebracht in de *"aanvullende mededeling van de Commissie over de consument en zijn verhaalsmogelijkheden"* (COM(87)210 def.) in 1987. Deze projecten betreffen de invoering van de functie van stafmedewerker bij vrederechters.

Er is een centrum van in consumentenrecht gespecialiseerde advocaten opgericht door de Orde van Advocaten van de Balie van Luik, die er ten dele de kosten van draagt : de door het centrum gevraagde honoraria zijn vaste bedragen en lager dan de normale honoraria voor alle geschillen waarmee ten hoogste 75.000 BFR (plm. 1.871 ecu) gemoeld is.

Het centrum, dat zich inspireert op een in 1981 door de Parijse Balie opgezet experiment (zie hoofdstuk Frankrijk) heeft daarvan ook de naam overgenomen (AARC : Avocat, Assistance et Recours du Consommateur).

Een soortgelijk initiatief, genaamd ABC (Advocaat Bijstand Consument), is onlangs door de Balie van Gent opgezet.

DENEMARKEN

1. GERECHTELIJKE PROCEDURES

Consumentengeschillen worden in rechte behandeld overeenkomstig de algemene regels van de burgerlijke rechtsvordering.

De meeste consumentenvorderingen worden behandeld door het "Byret" (Kantongerecht). Wettelijke vertegenwoordiging voor deze rechtbank is niet verplicht (artikel 259 van de Wet op de Rechtsbedeling) en het Kantongerecht zelf is verplicht om een partij die niet wettelijk is vertegenwoordigd bij te staan (artikel 339, lid 4 van genoemde wet). Indien een consument voor het gerecht wordt gedaagd in een zaak die door een van de hieronder genoemde raden kan worden behandeld kan hij verzoeken dat het geval aan een dergelijke raad wordt voorgelegd (artikel 361 van de Wet op de Rechtsbedeling). Het gerecht is verplicht om de consument in kennis te stellen van zijn rechten.

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

Sedert 1975 behandelt de Raad voor klachten van consumenten, een administratieve rechtbank, consumentengeschillen. Deze Raad behandelt individuele geschillen betreffende een brede scala van goederen en diensten binnen bepaalde prijslimieten. In 1992 heeft deze Raad 2.823 gevallen in behandeling genomen.

De voorzitter van deze Raad is een rechter; daarnaast bestaat deze Raad uit vertegenwoordigers van de consumenten en het bedrijfsleven.

De uitspraken van de Raad kunnen niet gedwongen ten uitvoer worden gelegd, maar de meeste ervan worden opgevolgd door het bedrijfsleven. Indien aan een uitspraak geen gevolg wordt gegeven kan deze aanhangig worden gemaakt bij een rechtbank. Het secretariaat van de Raad staat de consument hierin bij. Consumenten met een jaarlijks inkomen beneden een bepaalde limiet kunnen in deze gevallen gebruik maken van kosteloze rechtsbijstand.

Afgezien van een klein bedrag dat de consument moet betalen worden de gerechtskosten in deze gevallen door de Raad betaald.

De gemiddelde tijd die verstrijkt tussen de aanvraag en de uitspraak is ongeveer 6 maanden.

De Raad voor klachten van consumenten heeft een aantal particuliere raden erkend die zijn opgericht door beroepsorganisaties in samenwerking met consumentenorganisaties.

Een gedetailleerde beschrijving van deze Raden wordt gegeven in de eerste mededeling van de Commissie betreffende de consument en zijn verhaalsmogelijkheden (Bulletin EG, Supplement 2/85).

3. BESCHERMING VAN COLLECTIEVE BELANGEN

De functie van "*consumentenombudsman*" is in 1975 in het leven geroepen bij de Wet inzake de handelspraktijken.

De consumentenombudsman heeft een algemeen regulerende functie ten aanzien van de markt en moet alle consumenten beschermen op basis van een gemiddelde norm, zonder rekening te houden met de situatie van individuele consumenten of concrete rechtsgeschillen. Deze bepaling is vooral gericht op het verhinderen van toekomstige overtredingen van de wet.

De voorschriften inzake de activiteiten van de consumentenombudsman zijn vastgelegd in de Deense wet inzake de handelspraktijken. De kern van deze bepalingen is dat geen vorm van handel in strijd mag zijn met eerlijke handelspraktijken en dat er geen misleidende mededelingen mogen worden gedaan. Indien niet aan de voorschriften wordt voldaan kunnen er sancties worden getroffen overeenkomstig het publiek recht in de vorm van boetes of verbodsbepalingen. De consumentenombudsman heeft echter niet de bevoegdheid om civielrechtelijke vergoeding (b.v. compensatie) door een bedrijf aan de individuele consumenten te gelasten.

De consumentenombudsman dient door middel van onderhandeling de zakenwereld ertoe te brengen in overeenstemming met de Wet inzake de handelspraktijken te handelen. Deze onderhandelingen kunnen resulteren in indicatieve richtsnoeren waarin de gedragslijnen op specifieke gebieden zoals reclame of prijsaanduidingen, de handel in alcoholhoudende dranken of garantievoorwaarden worden vastgelegd.

De consumentenombudsman kan de Rechtbank voor Maritieme Zaken en Koophandel vragen om bij rechterlijk bevel onwettige handelspraktijken te verbieden. In dringende aangelegenheden kan hij een voorlopig bevel uitvaardigen, dat dan door de rechtbank moet worden bevestigd.

Gewoonlijk leidt het optreden van de consumentenombudsman zelfs voor dit stadium bereikt is tot resultaat : in 1992 werden slechts 4 rechterlijke bevelen bij de

rechtbank aangevraagd, terwijl er 1 bevel door de ombudsman zelf werd gegeven.

Bovendien kunnen zaken welke rechterlijke bevelen impliceren in verband met overtredingen van de Wet inzake de handelspraktijken in rechte aanhangig worden gemaakt door consumentenorganisaties mits zij een juridisch belang bij de zaak hebben.

Een gedetailleerde beschrijving van de Wet inzake de handelspraktijken en de consumentenombudsman is te vinden in bovengenoemde mededeling (Bulletin EG, Supplement 2/85).

D U I T S L A N D

1. GERECHTELIJKE PROCEDURES

Er is een vereenvoudigde procedure ingesteld bij het "*Rechtspflege-Vereinfachungsgesetz*" van 17/12/1990 (Bundesgesetzblatt I, 2847), die op 1 april 1991 van kracht is geworden : overeenkomstig het nieuwe artikel 495a ZPO (Wetboek van burgerlijke rechtsvordering) kan "*de rechtbank de procedure volgens eigen redelijk inzicht voeren indien het met het geschil gemoelde bedrag de 1.000 DM (plm. 512 ecu) niet overschrijdt*". Op 1 maart 1993 is dit financiële maximum opgetrokken tot 1.200 DM (plm. 615 ecu) ingevolge het "*Gesetz sur Entlastung der Rechtspflege*" van 11/01/1991 (Bundesgesetzblatt I, biz. 50).

De gewone procedure die geldt voor vorderingen welke onder de bevoegdheid van het *Amtsgericht* vallen (max. 10.000 DM ofwel plm. 5.121 ecu) is in ieder geval eenvoudiger dan die welke voor andere rechtbanken gevolgd wordt :

- de klacht mag door de betrokken partij zelf worden ingediend en per post aan de rechtbank worden toegezonden aangezien deze alleen de feiten en het bewijsmateriaal behoeft te bevatten;
- theoretisch kan de klacht zelfs mondeling worden ingediend (artikel 496 ZPO) ten kantore van de griffier, die deze dan naar de bevoegde rechter verwijst;
- de gedaagde wordt door de rechtbank verzocht mede te delen of hij zich tegen de klacht wenst te verweren; indien hij niet binnen twee weken antwoordt kan de rechtbank bij verstek uitspraak doen;
- in elk stadium van de procedure is de rechter ingevolge artikel 279 ZPO verplicht de opportuniteit van een poging om tot een vergelijk te komen voor ogen te houden;
- rechtsbijstand is niet vereist;
- doorgaans wordt het geval behandeld in een enkele zitting; bijgevolg duurt de procedure in 80 % van de gevallen minder dan 6 maanden.

Een andere vereenvoudigde procedure, "*Mahnverfahren*" genaamd (artt. 688 e.e.v.v. ZPO) kan worden gebruikt om geldbedragen te innen; doorgaans treedt de consument in een "*Mahnverfahren*" als gedaagde op (deze procedure wordt niet door hem maar tegen haar hem gebruikt).

Voor zover het consumentencontracten betreft gelden er specifieke regels die de uitsluitende jurisdictie toekennen aan de rechtbank van de plaats waar de consument zijn woon- of verblijfplaats heeft (colportagewet, afstandsonderwijswet); in het algemeen is de keuze van jurisdictie in consumentenzaken eerst toegestaan nadat het geschil is gerezen (artikel 38 ZPO).

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

Er bestaan verschillende alternatieve verhaalsregelingen, die reeds kort zijn behandeld in de eerste Mededeling van de Commissie over de consument en zijn verhaalsmogelijkheden (COM(84)692); de belangrijkste is die welke wordt uitgevoerd door de Kamers van Koophandel en Fabrieken ("*Schlichtungsstellen der Industrie- und Handelskammern*"), die ongeveer 10.000 dossiers per jaar behandelen (waarvan 90 % door vrijwillige overeenkomsten worden opgelost).

Ten aanzien van de voormalige DDR is in het "Einigungsvertrag" bepaald dat een aantal DDR-wetten van kracht blijft : daartoe behoren de Wet betreffende de scheidsrechterlijke instanties in de gemeenten ("*Gesetz über die Schiedsstellen in den Gemeinden*" : GBI DDR I, 1527), waarbij een verzoeningscommissie (een voorzitter en twee plaatsvervangers) in het leven is geroepen, die moet worden benoemd door de gemeenteraad.

In 1992 heeft het Federaal Verbond van Duitse Banken (Bundesverband deutscher Banken) een "ombudsman"-regeling ingevoerd : klachten van consumenten (individuele personen) die binnen een maand niet zijn opgelost door het "klachtenbureau voor consumenten-clients" (iedere bank dient een dergelijk bureau te hebben) moeten worden voorgelegd aan de ombudsman. Indien het betrokken bedrag niet hoger is dan 10.000 DM (p.m. 5.120 ecu) is de uitspraak van de ombudsman bindend voor de bank (maar niet voor de consument). De regeling geldt ook voor professionele clients (clients die uit hoofde van hun beroep optreden) voor zover het gaat om klachten betreffende grensoverschrijdende betalingen : een grensoverschrijdende betaling is een betaling in de zin van EG-aanbeveling nr. 90/109 (doorzichtigheid van bankkosten in verband met grensoverschrijdende transacties).

3. BESCHERMING VAN COLLECTIEVE BELANGEN

Consumentenbonden hebben het recht vorderingen in te stellen tot staking of intrekking van onereuze bedingen in overeenkomsten zoals opgesomd in de artikelen 9 tot en met 11 van de Wet inzake onereuze bedingen in overeenkomsten (Allgemeine Geschäftsbedingungen-Gesetz van 9/12/1976 : Bundesgesetzblatt 8, 3317).

Voorts kunnen consumentenbonden vorderingen tot staking instellen tegen misleidende reclame en verwante "oneerlijke handelspraktijken" krachtens artikel 13 van de Wet inzake oneerlijke mededinging (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb), zoals gewijzigd bij de wet van 21/7/1965 (Bundesgesetzblatt I, 675).

Beide procedures worden ingeleid voor zover een "Abmahnung" (waarschuwing) niet is opgevolgd : in 1991 heeft de Verbraucherschutzverein (Vereniging ter bescherming van de consument) 632 "Abmahnungs"-procedures aanhangig gemaakt, waaraan in ca. 50 % van de gevallen gevolg werd gegeven.

Op dezelfde wijze treden de Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. en de Verein zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität op, commerciële organisaties met een groot ledental in de Duitse industrie en handel; wanneer consumenten- en zakelijke belangen samenvallen in gevallen van oneerlijke mededinging treden zij impliciet ook op ten behoeve van consumenten.

4. MODELPROJECTEN

Een modelproject (advies betreffende consumentenkrediet) is uitgevoerd in Hamburg; dit werd reeds beschreven in de aanvullende mededeling van de Commissie betreffende de consument en zijn verhaalsmogelijkheden (COM(87) 210).

Een tweede, in 1990-1991 uitgevoerd modelproject had betrekking op het ontwikkelen van software voor juridische en technische adviezen inzake kredietangelegenheden. Deze software bestaat nu in drie delen : Computer Assisted Loan Services - computerondersteunde leningsdiensten (CALS : advies betreffende kredietovereenkomsten), Computer Assisted Debt Advice System - systeem van computerondersteund advies betreffende schulden (CADAS : advisering van gezinshuishoudingen met een overmatige schuldenlast) en Information System on Financial Services - informatiesysteem betreffende financiële diensten (FIS : een algemene gegevensbank waarin de betrokken wetgeving en jurisprudentie zijn opgeslagen). Sedert 1992 wordt het systeem aangepast aan de situatie in andere Lid-Staten en gekoppeld aan parallele systemen die daar tot stand worden gebracht. De software wordt thans gebruikt door alle consumentenorganisaties van de deelstaten (Verbraucherzentralen der Länder);

Een derde modelproject in Halle (voormalige DDR) begint in 1993 en zal bijdragen tot verbetering van de adviezen aan consumenten met overmatige schulden.

GRIEKENLAND

1. GERECHTELIJKE PROCEDURES

De artikelen 466 tot 472 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering voorzien in een vereenvoudigde procedure voor geschillen die betrekking hebben op minder dan 60.000 Drachmen (+/- 227 ecu) : bijstand van een advocaat is niet vereist, de procedure verloopt mondeling (het Vrederecht zorgt voor het opstellen van het proces-verbaal) en de rechter moet proberen de partijen tot een minnelijke schikking te bewegen alvorens zich vervolgens uit te spreken...

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

Wet nr. 1961/91 van 3/9/1991 voorzorg in de oprichting van plaatselijke commissies voor het bereiken van minnelijke schikkingen, die bestaan uit een vertegenwoordiger van de consumenten, een van de Kamer van Koophandel en een van de balie. Indien de poging om tot een minnelijke schikking te komen mislukt, brengen deze commissies een "advies" uit dat niet dwingend is, doch dat wel in aanmerking moet worden genomen door de bevoegde rechter aan wie de zaak zal worden voorgelegd.

3. ALGEMEEN-BELANGACTIE

Bij wet nr. 2000/91 van 24/12/1991 werd een stakingsvordering ingevoerd tegen handelspraktijken van bedrijven die exclusieve rechten hebben of bijzondere voorrechten genieten, en wel wanneer die praktijken de gezondheid, de veiligheid of de economische belangen van de consumenten in het gedrang brengen (zo is bijvoorbeeld in artikel 27.2 van deze wet sprake van het in de handel brengen van gevaarlijke produkten, misleidende reclame en oneerlijke bedingen). Bedoelde vordering is voorbehouden voor verenigingen die voldoen aan de door artikel 35 van wet 1961/91 vastgestelde criteria, en die door het Ministerie van Handel zijn erkend.

4. PROEFPROJECTEN

In mei 1992 startte een door de Commissie van de Europese Gemeenschappen ondersteund proefproject dat op rechtshulp aan consumenten gericht was. Het initiatief was afkomstig van een consumentenorganisatie die ook voor de tenuitvoerlegging ervan zorg draagt.

In het kader van dit project werden vier "bureaus voor juridisch advies" voor het publiek in vier steden van Griekenland (Athene, Kavala, Drama en Eraklion) geopend die tot doel hebben de consument de rechtshulp

te verstrekken die hij nodig heeft voor zijn bepaald geval : voorlichting, bemiddeling, minnelijke schikking en (in geval van algemeen belang) rechtsvordering. Het belang van het project houdt verband met het feit dat het rechtshulpsysteem in Griekenland minder ontwikkeld is dan in de andere Lid-Staten : de voorwaarden om in aanmerking te komen zijn immers zodanig dat een grote meerderheid van de justitiabelen geen toegang tot het systeem zou hebben.

Bovendien werden verschillende "gidsen" ter beschikking van het publiek gesteld; hiermee kan dit ook vernemen welke rechten aan de consument door de communautaire wetgeving worden verleend.

SPANJE

1. VEREENVOUDIGDE GERECHTELIJKE PROCEDURES

Een mondelinge procedure ("*Juicio verbal*") bestaat voor geschillen die betrekking hebben op minder dan 80.000 PTA (+/- 519 ecu): deze geschillen worden normaal beslecht door een Vrederechter ("*Juzgado de paz*"), en bijstand van een advocaat is niet vereist. Geschillen die betrekking hebben op méér dan 80.000 PTA, worden behandeld door de "*Juzgados de primera Instancia*", en wel met toepassing van een van de drie volgende procedures :

- "*Juicio de cognición*" voor geschillen gaande van 80.000 tot 800.000 PTA (+/- 5190 ecu);
- "*Juicio de menor cuantía*" voor geschillen gaande van 800.000 tot 160.000.000 PTA (+/- 1.038.140 ecu);
- "*Juicio de mayor cuantía*" voor geschillen die betrekking hebben op méér dan 160.000.000 PTA.

Een poging tot minnelijke schikking moet op verzoek van een van de partijen door de rechter worden ondernomen; dit verzoek kan worden ingediend bij de rechter van de plaats waar de eisende partij is gedomicilieerd, afgezien van de bevoegdheid *ratione loci* van deze rechter (artikelen 460 en 463 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

In Spanje is de bescherming van de consument opgenomen in de Grondwet zelf: op grond van artikel 51 "*dragen de overheidsinstanties door middel van doeltreffende procedures zorg voor de bescherming van de veiligheid, de gezondheid en de wettige economische belangen van consumenten en gebruikers*".

Op grond van dit grondwettelijk beginsel had wet 26/1984 van 19 juli 1984 (raamwet inzake de bescherming van consumenten en gebruikers) in artikel 31 voorzien in de totstandbrenging van een specifiek arbitrage-stelsel voor consumptiegeschillen. Wet 36/1988 van 5 december 1988 betreffende arbitrage voorzag in haar eerste twee "*additionele bepalingen*" in kosteloosheid van deze arbitrage; aan de Regering werd de taak gedelegeerd om "door middel van een decreet de benaming, de aard, de manier van aanwijzing en de territoriale bevoegdheid" van de arbitrage-organen vast te stellen.

Het hierboven bedoelde decreet (REAL DECRETO) werd door de Spaanse Regering op 30 april 1993 goedgekeurd en voorziet in de invoering van een "*SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO*" door middel van "*JUNTAS ARBITRALES DE CONSUMO*".

Deze "*JUNTAS ARBITRALES DE CONSUMO*" worden samengesteld krachtens een

akkoord tussen de centrale administratie (die op arbitragegebied exclusieve bevoegdheid heeft) en de autonome en plaatselijke administraties (waarbij de *Juntas arbitrales* aansluiten).

Het betreft een permanent orgaan met zowel administratieve als pre-contentieuze functies : het zijn deze Juntas die zorg dragen voor de werking van de structuur, de arbitrageverzoeken ontvangen en het compromis afronden.

Onder auspiciën van dit orgaan zullen "*COLEGIOS ARBITRALES*"

(arbitragecolleges) worden aangewezen om het geschil te beslechten.

Deze arbitragecolleges zullen bestaan uit een voorzitter, die de administratie vertegenwoordigt, een vertegenwoordiger van de organisaties van consumenten en gebruikers en een vertegenwoordiger van de leveranciers die bij het arbitragestelsel aangesloten zijn.

De procedure verloopt kosteloos, met uitzondering van de onderzoekskosten (die ten laste komen van de partij die om het onderzoek verzoekt). Het arbitrageverzoek moet schriftelijk worden ingediend bij de *JUNTA ARBITRAL*, die de ontvankelijkheid ervan nagaat en een poging tot bemiddeling kan ondernemen. In het kader van de arbitrageprocedure kan een akkoord tot minnelijke schikking worden gesloten en worden vastgesteld door een "*laudo*". De beslissingen van het *COLEGIO ARBITRAL* hebben dezelfde executoriale kracht als een vonnis.

Ondernemingen die bij het arbitragestelsel zijn aangesloten, ontvangen een "*DISTINTIVO OFFICIAL*" (officiële sticker) waardoor zij door de consument kunnen worden onderscheiden. Een register van de bedrijven met een "*distintivo*" zal worden aangelegd en bijgewerkt door elke Junta arbitral.

Wat geschillen tussen banken en gebruikers betreft, werd een "*servicio de reclamaciones*" ingesteld bij de Centrale Bank (wet van 12/12/1988) : aan deze dienst kan elk geschil worden voorgelegd dat binnen twee maanden door de klachtendienst van de betrokken bank niet werd opgelost.

3. ADMINISTRATIEVE AUTORITEITEN

Een "*DEFENSOR DEL PUEBLO*" werd door wet nr. 3/1981 van 6 april 1981 ingesteld voor de bescherming van de rechten die in de eerste titel van de Grondwet zijn genoemd, tegen elk misbruik van de Administratie. Zijn onderzoeksbevoegdheid wordt ambtshalve uitgeoefend of op verzoek van een particulier of een organisatie; een door deze instantie uitgebrachte "*SUGERENCIA*" (aanbeveling) is juridisch niet bindend.

4. ALGEMEEN-BELANGACTIE

Het recht om in rechte op te treden is aan de consumentenorganisaties verleend door wet nr. 3/1991 van 10 januari 1991 (wet op oneerlijke

concurrentie). Krachtens deze wet is een vorderingsrecht aan consumentenorganisaties toegekend tegen *"handelingen van oneerlijke concurrentie die de belangen van de consumenten rechtstreeks raken"* (artikel 19).

De *"algemene"* definitie van oneerlijke concurrentie (artikel 5) is zeer ruim: het gaat om *"elke handeling die rechtstreeks indruist tegen de eisen inzake goede trouw"*.

De rechtsvorderingen die kunnen worden ingesteld door een consumentenorganisatie (artikel 18), hebben tot doel :

- 1° *"vaststelling"* van de handeling die oneerlijke concurrentie inhoudt (declaratoire actie);
- 2° staking (waarschuwingsactie) of het verbod ervan (verbodsactie);
- 3° *"opheffen"* van de gevolgen (herstel van de vorige toestand);
- 4° verbetering van de misleidende, onjuiste of bedrieglijke informatie.

F R A N K R I J K

1. DE VEREENVOUDIGDE GERECHTELIJKE PROCEDURES EN HET PROEFPROJECT VAN DIJON-LE CREUSOT (maart 1988 - december 1990)

Medio 80 maakte de vereenvoudiging van de gerechtelijke bepalingen voor kleine geschillen het voorwerp uit van een beraad en een gedachtenwisseling tussen de Franse regering (ministerie van Justitie, ministerie van Economische Zaken en met name zijn Directoraat-generaal Concurrentie, Consumptie en Bestrafing van fraude) en de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Op 4 maart 1988 hechtte de Franse regering haar goedkeuring aan decreet nr. 88-209 tot instelling van nieuwe procedures voor het "Tribunal d'Instance" : de aangifte bij de griffie (vereenvoudigde aanhangigmaking) en bevel om te handelen.

Op hetzelfde moment besloot de Commissie van de Europese Gemeenschappen over te gaan tot de financiering van de oprichting van een opvangstructuur ter vergemakkelijking van de tenuitvoerlegging van de nieuwe procedures in twee "proef-steden" : Dijon en Le Creusot.

De bij de "tribunaux d'Instance" van Dijon en Le Creusot in het kader van het proefproject ingevoerde maatregelen kunnen als volgt worden samengevat :

- oprichting van een permanente opvangdienst, bemand door een inzake consumptierechten gespecialiseerd jurist, in een daarvoor voorbehouden bureau en met als doel de justitiabelen wegwijs te maken (informatie over de verschillende bruikbare procedures, bijstand bij de samenstelling van het dossier, informatie over het verloop van de gerechtszitting en over de uitvoering van de beslissingen, doorverwijzing van de justitiabelen naar andere rechtsinstellingen en rechtskundigen die bij de beslechting van het geschil kunnen optreden);
- invoering van "standaardformulieren" voor eiser en verweerder;
- instelling van speciale zittingen voor het bereiken van een minnelijke schikking bij geschillen op consumptie- en huisvestingsgebied;
- instelling van een proefcomité.

De door de proefprojecten beoogde procedures waren de volgende :

- a) minnelijke schikking : de eiser die een poging tot minnelijke schikking wil ondernemen, kan zijn verzoek kosteloos richten tot de griffie van

het "tribunal d'instance", en wel door middel van een mondelinge aangifte, of een gewoon tot de griffie gericht schrijven (art. 830, eerste alinea, van het Nieuwe Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering); de griffie stelt partijen op de hoogte van plaats, dag en uur van de poging om tot een minnelijke schikking te komen; partijen hebben de verplichting persoonlijk aanwezig te zijn (zij kunnen zich niet laten vertegenwoordigen door een gemachtigde); indien partijen tot een akkoord komen, vragen zij de rechter om dit akkoord in een proces-verbaal vast te stellen; dit moet worden ondertekend door de partijen en door de rechter, en zal uitvoerbaar kunnen worden verklaard zonder nieuw geding.

- b) vereenvoudigde aanhangigmaking (voor geschillen waarmee een bedrag is genoemd van ten hoogste 13.000 FF = \pm 1.973 ecu) : de dagvaarding door een deurwaarder⁽³⁴⁾ wordt vervangen door een rechtstreekse aangifte bij de griffie, die zelf de partijen zal oproepen; de aangifte (schriftelijk of zulver mondeling : art. 847-1, eerste alinea, Nieuw Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) bevat de identiteit van de partijen en maakt melding van het voorwerp van het verzoek, vergezeld van een korte uiteenzetting omtrent de middelen; de door de griffie tot de verweerder gericht oproep staat met dagvaarding gelijk.
- c) bevel om te handelen : deze procedure stelt de crediteur van een door de debiteur niet-uitgevoerde contractuele verbintenis in staat om de rechter te verzoeken (bij gewoon schriftelijk verzoek) de uitvoering in natura van deze verbintenis te gelasten (het gaat er derhalve om een snelle uitvoering van het contract te verkrijgen in de plaats van schadevergoeding); indien het verzoek hem gefundeerd lijkt, geeft de betrokken rechter een beschikking houdende zowel bevel om te handelen, wat niet voor beroep vatbaar is (de verweerder zal zijn verweermiddelen op de zitting kunnen doen gelden), als oproep van partijen tot de zitting (voorwaardelijk, aangezien de zitting afhankelijk is van het verzet van de verweerder); in geval van volledige of gedeeltelijke niet-uitvoering van het bevel om te handelen dat zij heeft uitgevaardigd, beslist de rechtbank over het verzoek na te hebben getracht de partijen tot een minnelijke schikking te bewegen.

De "Tribunaux d'Instance", die bij beschikking van 22 december 1958 werden opgericht, kunnen kennis nemen van alle persoonlijke rechtsvorderingen of vorderingen inzake een roerend goed waarmee een geldelijk belang is genoemd dat gelijk is aan of lager ligt dan 30.000 FF (\pm 4.553 ecu) (in laatste ressort tot een bedrag van 13.000 FF, behoudens hoger beroep daarna) : deze bevoegdheid bestrijkt derhalve de meeste consumptiegeschillen van civiele aard.

Voor de consument is de grootste bijzonderheid van het "Tribunal d'Instance" het ontbreken van de verplichting om een advocaat in te schakelen : partijen mogen zichzelf verdedigen.

(34) In 1988 geraamde kosten : ongeveer 200 FF (\pm 30 ecu) voor een geëist bedrag van 13.000 FF (\pm 1.973 ecu).

Een tweede bijzonderheid van deze rechtbank is dat vooraf wordt gepoogd om te komen tot een minnelijke schikking (op verzoek van een van de partijen), wat, in geval van succes, uitmondt in een akkoord tussen de partijen (waarover wordt gediscussieerd in het bijzijn van de rechter), welk akkoord dezelfde kracht als een vonnis heeft.

Het decreet van 4 maart 1988, waardoor de "Juge d'Instance" wordt bevestigd *"in zijn taak van vertegenwoordiger van een toegankelijke, doeltreffende, goedkope, zich dicht bij de gebruiker bevindende, menselijke en voldoende snelle rechtspraak"*, was bedoeld voor alle kleine geschillen en niet alleen voor consumptiegeschillen.

Het proefproject had tot doel in twee proefsteden de tenuitvoerlegging van de door het decreet ingevoerde nieuwe procedures te vergemakkelijken (gelijklopend met de reeds vooraf geplande nieuwe start van de verzoeningsprocedure) en het effect ervan te meten met betrekking tot met name de verhaalsmogelijkheden van de consument.

In het tijdvak van 10 maart 1988 tot 31 december 1990 werden 787 verzoeningsdossiers geregistreerd (waarvan 564 in Dijon en 233 in Le Creusot); voor de beide door het decreet van 4 maart 1988 ingestelde procedures heeft de statistische verwerking betreffende de periode van 1 januari 1989 (datum van inwerkingtreding van deze procedures) tot 31 december 1990 het mogelijk gemaakt 362 vereenvoudigde aanhangigmakingen en 93 bevelen tot handelen te registreren.

Wat de minnelijke schikking betreft, was het resultaat zeer opvallend : alleen al in Dijon waren er 170 verzoeningsdossiers in 1988, 191 in 1989 en 203 in 1990 tegenover 51 in 1987 (d.w.z. voor de start van het project); de zaken werden definitief onderzocht binnen een gemiddelde termijn van 43 dagen na de datum van aanhangigmaking bij de rechtbank, en de eisende partij diende zeer zelden (in totaal 7 gevallen) de kosten te dragen.

Wat de vereenvoudigde aanhangigmaking betreft (aangifte bij de griffie), werden 362 dossiers geregistreerd, waarvan 142 in 1989 en 220 in 1990; 58 % van de zaken leidden tot een gunstig vonnis voor de eiser, tegenover 11,8 % ongunstige vonnissen, 21,5 % gevallen van afstand van instantie, 5 % doorhalingen en 3,5 % minnelijke schikkingen; de zitting vond gemiddeld plaats 56 dagen na de datum van registratie van de aangifte bij de griffie, en een definitieve beslissing werd gemiddeld genomen 116 dagen na diezelfde registratiedatum (maar wanneer de zaken niet hadden geleid tot verwijzing, beliep de gemiddelde termijn slechts drie maanden).

Het bevel tot handelen werd daarentegen vrij weinig aangewend (46 gevallen in 1989, 47 gevallen in 1990) en de beslissingen tot afwijzing waren talrijk (in totaal 44); de beschikking van de rechter werd binnen gemiddeld elf dagen verkregen, en een definitieve beslissing werd gemiddeld binnen een termijn

van 93 dagen genomen. De geringe gebruikmaking van het bevel tot handelen kan worden verklaard doordat deze procedure moet worden gebruikt bij "gewone" zaken die betrekking hebben op de nakoming van een niet-betwiste en niet-betwistbare contractuele verbintenis.

In 1990 hebben de "tribunaux d'instance" 506.154 zaken behandeld (voor alle procedures samen); de gemiddelde behandelingsduur bedroeg 4,3 maanden.

2. DE BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

1) Postbus 5000

Het betreft hier een enkel adres (in 1977 ingevoerd) waaraan de consumenten hun klachten of hun verzoeken om inlichtingen kunnen toezenden; het secretariaat, dat in elk departement wordt waargenomen door de DDCCRF (Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes) verdeelt de post op grond van de aard van het dossier, en zorgt voor de follow-up, ofwel rechtstreeks (bij voorbeeld indien in de post melding wordt gemaakt van het bestaan van feiten die een strafrechtelijke overtreding inhouden), of door middel van toezending van het dossier aan de betrokken beroepsorganisatie of een consumentenorganisatie. Het systeem beantwoordt aan het doel een enkel adres te verschaffen dat door alle consumenten gemakkelijk kan worden onthouden.

2) De inzake consumentengeschillen gespecialiseerde bemiddelaars

De bemiddelaar heeft tot taak, buiten elke gerechtelijke procedure om, de regeling in der minne te vergemakkelijken van geschillen betreffende rechten waarover de betrokkenen vrij beschikken (artikel 1, decreet van 20 maart 1978), ongeacht de omvang of de aard ervan (buiten diens bevoegdheid vallen de geschillen betreffende de gesteldheid of het vermogen van personen, echtscheiding, en meer in het algemeen elke aangelegenheid waarbij de openbare orde betrokken is); zijn territoriale bevoegdheid komt overeen met een of meer kantons en zijn hoofdkenmerk bestaat in het ontbreken van elk formalisme.

De bemiddelaar wordt aangesteld bij beschikking van de eerste voorzitter van het Hof van Beroep, en zijn permanent bureau bevindt zich in het gemeentehuis; hij kan schriftelijk, per telefoon of spontaan worden benaderd; indien een van de partijen weigert te verschijnen, heeft de bemiddelaar geen enkele dwingende bevoegdheid.

In geval van (gehele of gedeeltelijke) verzoening stelt de bemiddelaar

een proces-verbaal inzake de overeenkomst op; de verzoeningsovereenkomst wordt slechts uitvoerbaar wanneer beide partijen erom verzoeken : zonder dit verzoek is de overeenkomst een gewoon contract.

Decreet nr. 93-254 van 25 februari 1993 (tot wijziging en aanvulling van het hierboven bedoelde decreet nr. 28-381) stelt "*bemiddelaars in die uitsluitend zijn belast met het beslechten van geschillen tussen leveranciers en consumenten*". Deze bemiddelaars moeten kunnen bewijzen dat zij beschikken over een ervaring van ten minste vijf jaar op juridisch vlak "*die is opgedaan op consumptiegebied of binnen een erkende consumentenvereniging*" (artikel 1). De door decreet nr. 28-381 beoogde procedure werd niet gewijzigd, maar de consumenten "*kunnen zich laten begeleiden door een persoon van hun keuze*" (het kan gaan om een vertegenwoordiger van een consumentenorganisatie of elke andere persoon).

3) De verzoeningscommissies

In het kader van de departementale Consumptiecomités (voor de helft bestaande uit vertegenwoordigers van de consumenten en voor de andere helft uit vertegenwoordigers van de leveranciers) werden verschillende overeenkomsten ondertekend die de invoering inhouden van een "*paritaire verzoeningscommissie*", die bestaat uit vertegenwoordigers van de leveranciers van de tak waarop de overeenkomst betrekking heeft, en vertegenwoordigers van de aangesloten consumentenorganisaties.

Tot de verzoeningscommissies kunnen zich aangesloten verenigingen of aangesloten leveranciers wenden, wat de reikwijdte van dit soort regelingen beperkt : de consument kan zich niet rechtstreeks tot de commissie wenden.

4) De commissies voor te zware schuldenlast

De wet van 31 december 1989 betreffende de voorkoming van moeilijkheden in verband met te zware schuldenlast heeft een mechanisme in elk departement voor minnelijke schikking voor commissies ingesteld, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de Staat, de kredietinstellingen en de consumenten- of gezinsverenigingen; het secretariaat ervan wordt waargenomen door de "Banque de France".

Deze commissies hebben tot taak de staat van de te zware schuldenlast van de debiteur op te maken en te streven naar een verzoening tussen de partijen met het oog op de opstelling van een gewoon beslechtingsplan; wanneer de procedure mislukt, kan de debiteur of de crediteur zich tot het "tribunal d'instance" wenden met het oog op het inleiden van een gerechtelijke herstelprocedure.

3. DE HULP BIJ DE TOEGANG TOT HET RECHT

De hulp bij de toegang tot het recht, die door wet nr. 91-647 van 10 juli 1991 werd ingevoerd, omvat de hulp bij juridisch advies (waarbij de begunstigde informatie over zijn rechten en plichten kan verkrijgen, naast advies over de middelen om zijn rechten te doen gelden, bijstand met het oog op het opstellen van een rechtshandeling) en de bijstand tijdens niet-gerechtelijke of administratieve procedures (zoals de hierboven bedoelde commissies voor zware schuldenlasten) : deze zeer vernieuwende tekst voorziet in de leemten van de traditionele rechtshulp, die normaliter (in de meeste landen) niet voorziet in bijstand ten overstaan van de overheid (om een uitspraak te verkrijgen of om verplicht voorafgaand beroep aan te tekenen) en slechts op rechterlijke instanties van toepassing is.

4. DE DIENST AARC

De AARC (Avocat Assistance et Recours du Consommateur) is een advies- en hulpcentrum dat in 1981 door de Orde van Advocaten bij het Hof van Parijs werd opgericht om de kosten van "*kleine geschillen*" op consumptiegebied te verkleinen.

Voor een permanente dienstverlening wordt gezorgd door advocaten wier honoraria forfaitair zijn vastgesteld (200 frank voor raadpleging over een dossier, 450 frank voor een minnelijke schikking of een "*argumentaire*" ter oriëntatie van de consument die zich alleen wenst te verdedigen ten overstaan van het "Tribunal d'Instance", 900 frank voor beroep op de rechter).

Sinds zijn oprichting heeft de AARC 500 dossiers behandeld en (kosteloos) advies via de telefoon verstrekt in ongeveer 4.500 gevallen.

5. ALGEMEEN-BELANGACTIE EN GROEPSACTIE

Wet nr. 88-14 van 5 januari 1988 (waardoor artikel 46 van wet 73-1193 van 27 december 1973 werd ingetrokken) heeft vastgesteld dat de "erkende" consumentenverenigingen tot de burgerlijke rechter of de strafrechter die over de burgerlijke rechtsvordering uitspraak doet, *een verzoek kunnen richten om "de verweerder of de beklaagde, eventueel met oplegging van een dwangsom, te bevelen alle maatregelen te nemen die nodig zijn om ongeoorloofde handelingen te doen ophouden of in het contract of het aan de consumenten voorgestelde soort contract een ongeoorloofd beding te schrappen"* (hetzelfde verzoek kan worden ingediend indien de vereniging zich tot de burgerlijke rechter wendt, wanneer het oorspronkelijke verzoek tot doel heeft een nadeel te herstellen dat door een of meer consumenten werd geleden als gevolg van feiten die geen strafrechtelijke overtreding vormen).

Het gaat derhalve om een algemeen-belangactie die door een organisatie wordt ingeleid uit naam van de belangen die de particuliere belangen "overschrijden".

Het kader werd onlangs voltooid door wet nr. 92-60 van 18 januari 1992, waardoor de groepsactie werd ingevoerd : wanneer verschillende consumenten individuele nadelen hebben geleden die werden veroorzaakt door een zelfde leverancier, en die een gemeenschappelijke oorsprong hebben, zal elke erkende representatieve vereniging, indien zij door ten minste twee van de betrokken consumenten daartoe opdracht heeft gekregen, bij elke rechtbank namens deze consumenten tot herstel van de schade in rechte kunnen optreden.

Dezelfde wet (artikel 12) stelt vast dat "een wetboek van de consumptie tot stand zal worden gebracht" waarin "de wettelijke en bestuursrechtelijke teksten zullen worden opgenomen tot vaststelling van de regels inzake de individuele of collectieve betrekkingen tussen consumenten en leveranciers, met name die betreffende het eerlijke karakter van de transacties en de veiligheid van produkten en diensten".

Daar de uitwerking ervan is afgerond, is de betrokken tekst momenteel bij de Raad van State in behandeling.

IERLAND

1. GERECHTELIJKE PROCEDURES

In december 1991 werd officieel een specifieke procedure voor kleine vorderingen van consumenten in het leven geroepen (District Court - small claims procedure - Rules, 1991).

Deze procedure, die op het ogenblik op experimentele basis in Dublin, Cork, Sligo en Swords wordt toegepast, zal volgens plan geleidelijk in de gehele rest van het land worden ingevoerd. Een kleine vordering wordt gedefinieerd als iedere civielrechtelijke actie die door een consument wordt ingeleid tegen een verkoper in verband met gekochte goederen of diensten wanneer het gaat om een bedrag dat niet hoger is dan 500 IRL (p.m. 625 ecu) en voor zover de vordering niet valt onder de Ierse Huurkoopwet en niet betrekking heeft op het verbreken van een pachtovereenkomst.

Elke deelnemende arrondissementsrechtbank heeft een gerechtssecretaris voor kleine vorderingen die speciaal belast is met het toezien op en toepassen van de procedure : hij helpt de consument met het invullen van het formulier (er werden speciale aanvraagformulieren opgesteld) en behandelt de vordering, hetgeen voornamelijk inhoudt dat hij deze inschrijft en het ingevulde formulier toezendt aan de tegenpartij. Indien de tegenpartij instemt met de vordering en regelingen wenst te treffen voor betaling volstaat het dat hij het formulier invult en aan de gerechtssecretaris retourneert.

Indien de tegenpartij de vordering wenst aan te vechten of een tegeneis wenst in te brengen moet hij dit met gebruikmaking van het desbetreffende formulier doen, en wel binnen 15 dagen na ontvangst ervan.

Indien de tegenpartij na 15 dagen niet geantwoord heeft wordt de vordering automatisch beschouwd als onbetwist en gelast de arrondissementsrechtbank betaling van het geëiste bedrag binnen een bepaalde termijn (bovendien helpt de gerechtssecretaris bij de executieprocedure indien betaling achterwege blijft).

Wanneer het voornemen te kennen wordt gegeven de vordering aan te vechten poogt de gerechtssecretaris het geschil tussen de partijen te beslechten : hij kan beide partijen horen en/of beide partijen uitnodigen de vordering gezamenlijk te bespreken.

Indien geen overeenkomst wordt bereikt brengt de gerechtssecretaris het geval ter behandeling voor de arrondissementsrechtbank. Het aanvankelijk te betalen bedrag (5 IRL ofwel p.m. 6 ecu) dekt de kosten van deze gerechtelijke behandeling, en de

vordering kan worden ingesteld zonder advocaat : de gerechtssecretaris woont de terechtzitting bij en geeft een overzicht van de vermeende feiten.

In het tijdvak van midden-december 1991 tot midden-oktober 1992 werden er 646 vorderingen ingesteld in het kader van het kleine-vorderingen-systeem (450 in Dublin, 99 in Cork, 39 in Sligo, 5 in Swords); 379 daarvan (58,7 %) werden geregeld zonder dat een terechtzetting nodig was, voor 78 (12,1 %) werd een zitting vastgesteld en 189 (24,3 %) waren in behandeling.

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

Er zijn diverse buitengerechtelijke procedures in het leven geroepen op initiatief van specifieke bedrijfssectoren, onder andere de regeling betreffende de ombudsman in verzekeringsaangelegenheden en die betreffende de ombudsman voor kredietinstellingen. Aansluiting bij regelingen is vrijwillig, maar bedrijven die zich hebben aangesloten zijn gebonden door de uitspraak van de ombudsman; de consument daarentegen kan zich nog steeds tot de rechter wenden.

Aan het oordeel van de ombudsman voorgelegde vorderingen mogen niet meer dan 100.000 IRL (pim. 124.965 ecu) betreffen voor verzekeringen, en 25.000 IRL (pim. 31.240 ecu) voor kredietinstellingen.

Een parlementaire Ombudsman (benoemd door de Ierse president) onderzoekt klachten van ongeacht welke natuurlijke of rechtspersoon die meent door bepaalde overheidslichamen onbillijk behandeld te zijn; hoewel het resultaat van de procedure niet bindend is zijn alle aanbevelingen van de parlementaire Ombudsman tot nu toe opgevolgd.

3. BESCHERMING VAN COLLECTIEVE/OPENBARE BELANGEN

De Director of Consumer Affairs (welke functie bij de Consumer Information Act van 1978 in het leven werd geroepen) is de voornaamste functionaris die op de naleving van de consumentenwetgeving moet toezien.

Hij is volgens de wet onafhankelijk en beschikt over diverse bevoegdheden om valse of misleidende reclame, misleidende prijsaanduidingen e.d. aan te vatten.

In deze hoedanigheid kan hij een rechterlijk *bevel tot staking* van met de Consumer Information Act strijdige praktijken verkrijgen. Tevens bevordert hij de opstelling van particuliere gedragscodes (bijvoorbeeld de code op het gebied van de reclame-ethiek).

4. MODELPROJECTEN

Er wordt in Ierland sedert 1990 een modelproject, "Consumer Personal Service" (CPS) genaamd, door de Consumentenvereniging van Ierland uitgevoerd.

Het project beoogt "consumenten die problemen ondervinden in verband met door hen gekochte goederen en diensten voor te lichten, te adviseren en bij te staan"; een vast bedrag van 19 IRL (pim. 24 ecu) wordt betaald door de consument die zal worden geholpen, ongeacht het stadium waartoe de procedure zal voeren.

Allereerst wordt getracht tot een overeenkomst zonder tussenkomst van het gerecht te komen, maar indien nodig wordt voor volledige rechtsbijstand bij een gerechtelijke procedure gezorgd.

In het tijdvak juni 1990 tot mei 1993 ontving de CPS 780 klachten; ca. 100 gevallen werden aanhangig gemaakt bij de rechtbanken, waaronder 40 die door de rechtbank voor kleine vorderingen moeten worden behandeld.

ITALIE

1. DE GERECHTELIJKE PROCEDURES

Het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering werd onlangs hervormd door de wetten nr. 353 van 26/11/1990 (urgente maatregelen betreffende de burgerlijke rechtsvordering) en nr. 374 van 21/11/1991 (instelling van de vrederechter).

De inwerkingtreding van de hierboven bedoelde bepalingen werd gedeeltelijk uitgesteld door wet nr. 477 van 4/12/1992 : hierdoor gaat de hervorming pas ten volle effect hebben vanaf 3 januari 1994.

De voornaamste gevolgen van de hervorming voor de verbruiker/gebruiker kunnen als volgt worden samengevat.

a) Instelling van de vrederechter

De procedure voor de vrederechter is geregeld door bijzondere bepalingen (artikel 316 en volgende van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering), die ten dele uitgaan van de bepalingen tot regeling van de procedure voor de "*rechter-bemiddelaar*" (35).

Het gaat om een vereenvoudigde procedure op grond van wat volgt :

- de zaak kan aanhangig worden gemaakt door een gewone aangifte bij de rechter, die een proces-verbaal doet opstellen en de partijen samenroept (de comparitietermijnen zijn de helft korter dan de gewone termijnen);
- tijdens de zitting hoort de vrederechter de partijen en zoekt hij naar een minnelijke schikking tussen hen : indien de partijen tot een overeenkomst komen, wordt deze opgenomen in een proces-verbaal dat uitvoerbaar is;
- indien de poging tot minnelijke schikking niet is geslaagd, verzoekt de rechter de partijen de betrokken feiten nader te omschrijven, de documenten voor te leggen en eventueel de bewijsmiddelen aan te geven;
- een tweede zitting wordt slechts vastgelegd voor zover het onderzoek van de zaak dat vereist;
- het vonnis moet worden neergelegd binnen de 15 dagen die op de discussie volgen.

Het verzoek om "*niet-contentieuze*" verzoening, waarin reeds is voorzien door de

(35) De vrederechter gaat immers met een grotere bevoegdheid de oudere "*rechter-bemiddelaar*" vervangen.

bepalingen betreffende de rechter-bemiddelaar, zal ook bij de vrederechter kunnen worden ingediend, ongeacht het met het geschil samenhangend geldelijk belang; toch zal het proces-verbaal waarmee de overeenkomst tussen de partijen wordt vastgesteld, slechts uitvoerbaar zijn indien het geschil onder de bevoegdheid van de vrederechter valt.

De bevoegdheid *ratione summae* van de vrederechter is vastgesteld op 5 miljoen LIT (\pm 2.790 ecu), en op 30 miljoen (\pm 16.732 ecu) voor geschillen die betrekking hebben op de burgerlijke aansprakelijkheid die samenhangt met het verkeer van motorvoertuigen en schepen: deze bevoegdheid bestrijkt derhalve de meeste consumptiegeschillen.

Het ontbreken van de verplichting om op een advocaat een beroep te doen, is evenwel beperkt tot geschillen waarvoor het betrokken geldbedrag niet meer beloopt dan 1 miljoen LIT (\pm 558 ecu), en de uitspraak "*naar billijkheid*" blijft beperkt tot geschillen waarmee tot 2 miljoen LIT (\pm 1.115 ecu) gemoeid is.

b) De voorlopige maatregelen

Alle organen van eerste aanleg (vrederechter, "*pretore*", rechtbank) zullen voorlopige maatregelen ("*anticipatorie*") kunnen bevelen in het kader van de met ingang van 2/1/1993 ingeleide procedures: deze maatregelen zullen de vorm hebben van een bevel tot leveren ("*ingiunzione di consegna*") of tot betalen.

c) Termijnen

De nieuwe discipline voor de vervaltermijnen (en met name de wijziging van artikel 184 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering) zou het mogelijk moeten maken de gemiddelde duur van de procedures, die in Italië zeer lang is, te verkorten⁽³⁶⁾.

Deze nieuwe discipline zal in 1994 van kracht worden.

d) Voorlopige uitvoering

De voorlopige uitvoering van de uitspraak in eerste aanleg (die tot nu toe uitzondering was) wordt regel voor alle geschillen die vanaf 2 januari 1993 ingaan; de opschorting van de voorlopige uitvoering zal door de appelrechter slechts kunnen worden bevolen om reële en ernstige redenen (artikel 282 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering).

(36) 538 dagen voor de "*Preture*", 1.166 dagen voor de rechtbanken, 1.119 dagen voor de hoven van beroep.

Bron: Ministerie van Justitie, Documenti Giustizia
1-2/1993, biz. 269: de statistieken hebben betrekking op
alle burgerlijke zaken voor het jaar 1991.

Deze wijziging van het Wetboek is gericht op het beperken van beroep dat uitsluitend wordt ingesteld om de duur van de procedure te rekken ("dilatatoire" beroepen).

2. DE BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

Arbitrage vormt, wegens de kosten die daarmee normaliter gepaard gaan, zelden een alternatief dat voor de particuliere persoon economisch draagbaar is : in de meeste gevallen zijn het ondernemingen die daarvan gebruik maken. Dit instrument biedt trouwens de mogelijkheid om een dwingende uitspraak te verkrijgen binnen een termijn die veel korter is dan die van de gewone rechtspraak.

Een specifieke arbitrageprocedure werd ingevoerd voor geschillen met betrekking tot de telecommunicatiedienst; zij berust op een overeenkomst die werd gesloten (24 juli 1989) tussen de SIP (Regie van de telecommunicatie) en twaalf consumentenorganisaties.

Dit project werd als experiment in Lombardije en op Sicilië gelanceerd, en werd nadien uitgebreid tot zes andere regio's; onlangs werd het uitgebreid tot het hele nationale grondgebied, en werden de procedureregels herzien.

De procedure omvat twee van elkaar te onderscheiden fasen : de gebruiker zal (na van de interne klachtenprocedure van de SIP gebruik te hebben gemaakt) zich kunnen wenden tot de verzoeningscommissie, waarvan de samenstelling op regionaal vlak als volgt is : een vertegenwoordiger van de SIP, die door haar zelf wordt gekozen, en een door de consumentenorganisaties aangewezen vertegenwoordiger.

De verzoeningsprocedure wordt afgerond met een vaststelling van verzoening of niet-verzoening. In geval van niet-verzoening kan de gebruiker vragen dat de kwestie wordt voorgelegd aan een arbiter (die in gezamenlijke overeenstemming tussen de SIP en de aangesloten verenigingen wordt gekozen), wiens bevoegdheid beperkt is tot geschillen waarmee een geldelijk belang is gemoeid dat niet meer bedraagt dan 3 miljoen LIT. De arbiter doet een uitspraak "naar billijkheid", en de procedurekosten komen ten laste van de verliezende partij, maar een "MAXIMUM" werd vastgesteld voor het honorarium van de arbiter.

In de banksector werd onlangs een "akkoord voor de instelling van een klachtenbureau en de ombudsman voor de banksector" gesloten in het kader van de ABI (Associazione Bancaria Italiana).

Volgens dit akkoord zou een klachtenbureau uiterlijk op 15 april 1993 worden ingesteld bij elke bank en bij elke kredietinstelling. Met ingang van dezelfde datum kan een nationale "Ombudsman" voor de banksector (collegiaal orgaan dat in Rome zetelt en uit vijf leden bestaat) worden ingeschakeld door elke consument die de interne klachtenprocedure heeft beëindigd (waarvoor een termijn van 60 dagen werd vastgesteld).

Het beroep op de ombudsman is kosteloos en diens uitspraak is voor de bank bindend (zonder afbreuk te doen aan het recht van de consument om zich tot de rechter te wenden) binnen de door het akkoord vastgestelde bevoegdheidsgrenzen (5 miljoen LIT).

Wat de reclame betreft, werd in 1966 een "GIURI DI AUTODISCIPLINA PUBBLICITARIA" ingesteld, die in totaal 1.076 uitspraken heeft gedaan; de Code voor zelfdiscipline op reclamegebied, die door de Giuri wordt toegepast, wordt frequent bijgewerkt : een 19e versie ervan is per 15 juni 1993 van kracht geworden.

Wat de betrekkingen tussen burger en overheid betreft, bestaat in elke regio een "DIFENSORE CIVICO" (Ombudsman), die alle burgers (of organisaties van burgers) die erom verzoeken, informatie, advies en bijstand verstrekken. De bevoegdheden van de difensori civili zijn geregeld door regionale wetten (Italië telt 20 regio's), maar normaliter is hun advies (Juridisch) niet bindend voor de overheid.

3. DE VERDEDIGING VAN COLLECTIEVE BELANGEN

In beginsel zouden de voor een collectief belang representatieve organisaties (volgens de overheersende interpretatie) niet "*het belang om op te treden*" hebben dat is vereist door artikel 10 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering.

Niettemin heeft de meer recente wetgeving hun een recht toegekend om op specifieke gebieden op te treden.

Wat het collectief belang van de consumenten (dat in Italië door geen enkele openbare instantie, zoals de Deense ombudsman of de Director of Consumer Affairs in Ierland, wordt beschermd) betreft, werden goedgekeurd :

- het wetgevend decreet van 25 januari 1992, nr. 74, tot omzetting van Richtlijn 84/450/EEG inzake misleidende reclame;
- de wet van 10 oktober 1990, nr. 287 betreffende "*de bescherming van de concurrentie en de markt*", die het collectief belang van de consumenten (alsook het belang om op te treden van hun organisaties) erkent in geval van fusie, misbruik van overheersende positie of praktijken die de concurrentie beperken.

De mogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen in het kader van een strafrechtelijke procedure, werd aan de consumentenorganisaties verleend door de wet van 7 augustus 1986, nr. 462, betreffende "*de preventie en de bestraffing van de vervalsing van levensmiddelen*".

4. PROEFPROJECTEN

Een "*de consument en zijn verhaalsmogelijkheden*" genoemd project, dat door een consumentenorganisatie werd voorgesteld en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen werd gefinancierd, werd bij wijze van proef georganiseerd in de stad Milaan (start in januari 1991). De dienstverlening in het kader van het project is volkomen kosteloos en het secretariaat beschikt over een lokaal dat alle namiddagen van werkdagen van 13.00 tot 19.00 uur openstaat.

Deze dienstverlening bestaat er in de eerste plaats in de consument voor te lichten over de geldende wetgeving en de oplossing die deze voor een concreet geval kan bieden. Indien de klacht gegrond lijkt en de consument erom verzoekt, kan een poging tot buitengerechtelijke oplossing worden overwogen ten einde te komen tot een minnelijke schikking van het geschil.

Indien deze poging mislukt, kan de consument in dit kader worden geholpen voor alle geschillen die behoren tot de bevoegdheid van de rechter-bemiddelaar (ten overstaan van welke, volgens de geldende wetgeving, bijstand van een advocaat niet vereist is). Indien het geschil niet onder de bevoegdheid van de rechter-bemiddelaar valt, wordt de consument verzocht zich tot zijn advocaat of de orde van advocaten te wenden.

Het voornaamste bijzondere kenmerk van dit project bestaat erin dat gebruik wordt gemaakt van een niet-contentieuze procedure (artikel 321 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering), waarin ook wordt voorzien door de wet tot instelling van de vrederechter. Deze procedure werd in de praktijk meestal over het hoofd gezien.

In het tijdvak van november 1991 tot oktober 1992 werden in het kader van deze dienstverlening 1.302 aanvragen om informatie en/of interventie ontvangen. De analyse van de verschillende gevallen leidde tot het openen van 357 geschillen. 119 hiervan werden dank zij de buitengerechtelijke procedure door een overeenkomst met de tegenpartij definitief opgelost, en 18 werden opgelost via de procedure voor de rechter-bemiddelaar (15 werden opgelost langs niet-contentieuze, en 3 langs contentieuze weg).

Op 31/10/1992 waren 220 geschillen hangende, waarvan 25 voor de rechter-bemiddelaar.

Het door dit proefproject bereikte goede resultaat leidde tot opening van een tweede centrum met als doel het effect van het initiatief te evalueren in een andere sociaal-economische context (in de stad Forlì).

Een tweede door een consumentenorganisatie opgezet project (dat samenhang met de toepassing van de in punt 2 beschreven verzoenings- en arbitrageprocedure) had tot doel de vertegenwoordigers op te leiden die moesten worden aangewezen binnen de verzoeningscommissies in de telecommunicatiesector.

L U X E M B U R G

1. VEREENVOUDIGDE GERECHTELIJKE PROCEDURES

Er bestaan twee vereenvoudigde procedures ter vergemakkelijking van de invordering van schuld : het bevel tot betaling (art. 48-58, wetboek van burgerlijke rechtsvordering) en derdenbeslag op het loon (Besluit van 11.11.1970, Mémorial 1970, 1314).

Gezien het voorwerp ervan worden deze procedures nooit (de tweede) of bijna nooit (de eerste) ingeleid door de consument, die er integendeel normaliter het doelwit van is.

Er is geen enkele vereenvoudigde procedure (zoals het bevel tot handelen in Frankrijk) voor het geval waarin het de consument is die om de uitvoering van het contract vraagt.

De procedure van het "kort geding" maakt het evenwel mogelijk ofwel voorlopige maatregelen in spoedgevallen ("kort geding-vrijwaring"), of een voorschot op een schuldvordering te verkrijgen, in afwachting van een beslissing over de zaak ten gronde.

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

Buiten de gewone arbitrage (waarvan de kosten normaliter tamelijk hoog liggen in verhouding tot het met de consumptiegeschillen samenhangend geldelijk belang) zijn er geen buitengerechtelijke procedures die kunnen uitmonden in een beslissing die voor de leverancier juridisch dwingend is.

3. ALGEMEEN-BELANGACTIES

Wat de consumentenverenigingen betreft, bestaat de algemeen-belangactie op het gebied van misleidende bedingen (wet van 25.08.1983, artikel 5) en op het gebied van oneerlijke handelspraktijken (wet van 27.11.1986, artikel 21). Deze acties zijn voorbehouden voor "bij de Prijzencommissie vertegenwoordigde consumentenverenigingen" van het Groothertogdom.

NEDERLAND

1. GERECHTELIJKE PROCEDURES

Op 30 december 1991 werd er een nieuwe procedure ingevoerd bij het kantongerecht, dat bevoegd is ten aanzien van :

- a) vorderingen betreffende ten hoogste 5.000 HFL (p.lm. 2.284 ecu)
- b) vorderingen betreffende woninghuur of huurkoop, ongeacht het bedrag dat ermee is gemoeld.

Volgens de nieuwe procedure kan de dagvaarding aan de gedaagde via aangetekend schrijven worden verzonden (hiertoe moet de eiser een formulier invullen) in plaats van te worden betekend door de deurwaarder. De gedaagde mag zich naar keuze zelf mondeling voor de rechtbank verdedigen of een schriftelijk antwoord indienen (rechtsbijstand is niet vereist); indien de gedaagde niet antwoordt wordt de vordering toegewezen, tenzij deze ongefundeerd is.

De rechter kan ook pogen de partijen te verzoenen (indien daarom wordt verzocht ofwel op zijn eigen initiatief); daartoe kan hij een verschijning van de partijen in persoon gelasten ("*comparitie*" : artikel 19 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

Er is een bijzondere bepaling betreffende consumentenklachten ingevoerd welke inhoudt dat een consument de procedure kan inleiden bij de rechtbank van de plaats waar hij woont (artikel 98, lid 3 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering); een keuze van jurisdictie is alleen toegestaan nadat het geschil gerezen is (artikel 100, W.v.Br.v.). Een mogelijkheid om een voorlopig vonnis te verkrijgen (in dringende gevallen) biedt artikel 116 W.v.Br.v.

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

De zogeheten "Ombudsmannen" die in sommige sectoren zijn ingesteld (levensverzekeringen, spaarbanken, enz.) kunnen in feite geen geschillen beslechten : hun "*advies*" is niet bindend.

De *geschillencommissies* daarentegen kunnen bindende adviezen uitbrengen, die zoals overeenkomsten moeten worden uitgevoerd : wanneer de partijen er eenmaal mee instemmen een geschil aan een geschillencommissie voor te leggen wordt niet-naleving van haar "*aanbeveling*" beschouwd als contractbreuk.

De geschillencommissies moeten worden erkend via een procedure waarbij de minister van Economische Zaken nagaat of aan bepaalde voorwaarden, zoals procedurele garanties en onpartijdigheid, is voldaan.

Nagenoeg alle zijn aangesloten bij de overkoepelende Stichting die in samenwerking tussen de branche-organisaties en de Consumentenbond is opgericht.

Een geschillencommissie bestaat uit één vertegenwoordiger van de consumenten, één vertegenwoordiger van de branche-organisatie en een neutrale voorzitter; de consument (die moet hebben getracht het geschil met de leverancier bij te leggen alvorens de procedure te hebben ingeleid) moet een bedrag betalen dat varieert van 27,50 HFL (pim. 12,55 ecu) tot 150 HFL (pim. 69 ecu); de procedure is voornamelijk schriftelijk, maar een zitting kan op verzoek van een van de partijen plaatsvinden.

In 1991 ontvingen de onder de Stichting ressorterende geschillencommissies 5.162 klachten (waarvan 1.867 bij die voor de sector Reizen werden ingediend); de gemiddelde duur van de procedure was 4,2 maanden.

Een dergelijke bindende aanbeveling kan ook worden uitgebracht door sommige tuchtcolleges : hiertoe behoren de Raden van toezicht van de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Broederschap, de Medische tuchtcolleges (waarvoor wettelijke bepalingen gelden) en de Raad voor Arbitrage voor de Bouwbedrijven (waarvoor geen wettelijke regeling geldt).

Ten aanzien van de reclame is er in 1964 een stichting, genaamd "Stichting Reclame Code" opgericht, welke de belangrijkste adverteerders, consumentenorganisaties en media omvat (behalve de televisiereclame, die van tevoren wordt gekeurd door een speciaal publiekrechtelijk lichaam). Hieronder ressorteert de "Reclame Code Commissie", tegen de uitspraken waarvan beroep mogelijk is bij het College van Beroep : dit systeem van zelfregulering heeft dus een tweevoudige rechtspraak ontwikkeld.

3. BESCHERMING VAN COLLECTIEVE BELANGEN

Consumentenorganisaties hebben een algemeen recht om in rechte op te treden ter verdediging van consumentenbelangen. Tot nu toe was dit recht voornamelijk gebaseerd op jurisprudentie, maar een wetsontwerp (nr. 22.486) beoogt het definitief te erkennen.

Bij de huidige jurisprudentie kunnen consumentenorganisaties alleen een rechterlijk bevel of verbod vorderen, en zij moeten *"representatief"* zijn (deze tamelijk vage voorwaarde kan voor de rechter moeilijkheden opleveren). Het recht om een verbodsactie en een vordering tot rectificatie in geval van misleidende reclame in te stellen is de consumentenorganisaties krachtens Boek 6, artikel 196 van het Burgerlijk Wetboek toegekend; op misleidende reclame gebaseerde acties worden gesubsidieerd door de overheid.

Een soortgelijke actie is geregeld bij Boek 6, artikel 240 van het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van *"algemene voorwaarden die worden gebruikt of bestemd zijn te worden gebruikt in overeenkomsten met personen wier belangen door de rechtspersoon worden behartigd"*.

PORTUGAL

1. VEREENVOUDIGDE GERECHTELIJKE PROCEDURES

Het Portugese Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (artikelen 793c e.e.v.v.) voorziet in een vereenvoudigde procedure voor "*kleine geschillen*" ("*processo sumarissimo*").

Deze procedure geldt niet uitsluitend voor de zogeheten "*consumptiegeschillen*" maar voor alle civielrechtelijke zaken waarmee een bedrag van niet meer dan 250.000 escudo's gemoeid is (plm. 1.333 ecu) en die betrekking hebben op de uitvoering van geldelijke verplichtingen, schadevergoeding en de vervreemding van roerende goederen (artikel 462, nr. 1).

Bijstand van een advocaat is niet voorgeschreven en de gerechtskosten komen ten laste van de verliezende partij (evenals de advocaatskosten van de winnende partij, indien deze zich heeft laten vertegenwoordigen).

In 1990 heeft het ministerie van Justitie een programma opgezet, genaamd "De burgers en de Justitie" ("*Cidadão e Justiça*"), dat de doorzichtigheid in de betrekkingen met de overheid, de voorlichting, de educatie en de inspraak van de burger evenals de toegang tot het recht en de rechter beoogt te verbeteren; de bescherming van de consument is een aspect van de toegang van de burger tot de justitie.

In het kader van dit programma is bij wetsdecreet nr. 211 van 14 juni 1991 een vereenvoudigde procedure in het leven geroepen bestaande uit een gezamenlijk verzoek van partijen, dat leidt tot een vermindering van formaliteiten, verkorting van de termijnen en verlaging van de procedurekosten.

De organieke wet inzake het rechtsstelsel (wet nr. 38 van 1987, gewijzigd bij wet nr. 24/92 van 20 augustus 1992) voorziet in de oprichting van "gekwalificeerde rechtbanken van eerste aanleg", ook "*rechtbanken voor kleine zaken*" genaamd (Algemene maatregel van bestuur nr. 446 van 8 juli 1988 en preambule van decreet nr. 214 van 17 juli 1986 waarbij de organieke wet betreffende het rechtsstelsel wordt geregeld). De regeling voor de totstandbrenging van deze rechtbanken is thans in voorbereiding.

Een poging tot minnelijke schikking "kan gedurende de gehele procedure plaatsvinden zodra de rechtbank dit opportuun acht, maar de partijen kunnen voor dit bepaalde doel slechts één enkele keer worden opgeroepen" (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 509, lid 4).

Deze stap is echter niet voorgeschreven, behalve in geval van de procedure "voor kleine zaken", waar hij plaatsvindt aan het begin van de zitting waarop het

het vonnis wordt uitgesproken (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 796, lid 3) of tijdens de voorbereidende zitting bij de andere gewone procedures, hetgeen slechts het geval is indien de rechter het mogelijk acht het geschil te regelen zonder tot een gerechtelijke behandeling over te hoeven gaan (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 508 en 787).

- Voorlopige tenuitvoerlegging van het vonnis :

In het algemeen is voorlopige tenuitvoerlegging van een vonnis mogelijk aangezien beroepen geen schorsende werking hebben (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 47, lid 1, artikel 693, lid 2 en artikel 740).

- Conservatoire maatregelen :

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voorziet in een aantal conservatoire maatregelen voorafgaande aan de vordering in conventie (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 381 e.e.v.v.).

- Sancties op verdragingsprocédés :

Vertragende procédés tijdens het proces vormen een manoeuvre te kwader trouw en kunnen als zodanig aanleiding geven tot veroordeling door de rechtbank van de betrokken procespartij tot betaling van een geldboete en een schadevergoeding aan de tegenpartij (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 456, de leden 1 en 2).

- Rechtskundige bijstand en rechtshulp aan buitenlandse onderdanen :

Rechtshulp, die zowel de vrijstelling van betaling van de kosten als kosteloze bijstand kan omvatten ten behoeve van personen die niet over voldoende financiële middelen beschikken, is geregeld in wetsdecreet nr. 387 - B/87 van 29 december 1987 en geldt voor buitenlandse onderdanen ingevolge het grondwettelijke beginsel krachtens hetwelk een ieder die "in Portugal verblijft of woont dezelfde rechten geniet en onderworpen is aan dezelfde verplichtingen als de Portugese burger (Grondwet, artikel 15, lid 1, vgl. ook wetsdecreet nr. 39/88 van 26 oktober 1988, artikel 1).

Ook wanneer hij niet op Portugees grondgebied woonachtig is kan de communautaire onderdaan dus van deze bijstand gebruik maken, mits hij er verblijft.

Deze rechtshulp is een van de aspecten van de rechtsbescherming die wordt geboden door de juridische consultatiebureaus welke overal in het land zijn opgericht op grond van overeenkomsten tussen het Ministerie van Justitie en de Orde van Advocaten (wetsdecreet nr. 39/88).

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES EN MODELPROJECTEN

Sommige grote ondernemingen en overheidsinstellingen hebben reeds eenzijdig gezorgd voor hun "bemiddelaars", die tot taak hebben klachten van klanten in ontvangst te nemen en in der minne te regelen, dan wel de dienstverlening te verbeteren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de "Post en telecommunicatie van Portugal" en de gemeente Lissabon.

De tendens in het land is instellingen voor algemene vrijwillige arbitrage in het leven te roepen die kennis nemen van consumentengeschillen.

Deze instellingen kunnen nog als experimenteel worden beschouwd, hoewel die van Lissabon reeds ongeveer vier jaar bestaat; zij worden dus hieronder behandeld onder de rubriek "modelprojecten".

Naast deze algemene arbitrage-instellingen ziet men hier en daar op bescheiden schaal ook sectoriële organisaties voor particuliere arbitrage verschijnen, bijvoorbeeld die op het gebied van de reparatie van auto's.

a) Het modelproject van Lissabon

Het gemeentebestuur van Lissabon, het INDC (Nationaal Instituut ter verdediging van de consument), de Unie van middenstanders van Lissabon en de DECO (Portugese vereniging ter verdediging van de consument) hebben op 28 oktober 1988 een overeenkomst gesloten met het oog op het bij wijze van proef oprichten van een arbitragecentrum voor consumentengeschillen.

Het INDIC, het gemeentebestuur van Lissabon en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben gezorgd voor de initiële financiering van dit project.

Rondschriften (despacho) nr. 155/90 van 23.2.1990 van het ministerie van Justitie machtigt tot de oprichting van het arbitragecentrum, en rondschriften nr. 103/91 van 8.3.1991 van hetzelfde ministerie behelst de volledige vrijstelling van de gerechtskosten voor de uitvoering van de arbitrale vonnissen die in het kader van dit project worden gewezen.

Dit experiment is dus mogelijk geweest dank zij een nauwe samenwerking tussen de verschillende partijen (regering, gemeentebestuur, middenstandsverenigingen, consumentenverenigingen, Europese Gemeenschappen). Het centrum (dat over een eigen zetel beschikt, die ter beschikking is gesteld door het gemeentebestuur van Lissabon) heeft de volgende structuur :

- een opvangdienst, bemand door twee juristen;
- een directeur van het centrum;
- een scheidsrechter, die is aangewezen door de Hoge raad voor de magistratuur.

De opvangdienst neemt de klachten van de consumenten in ontvangst; wanneer deze *prima facie* ontvankelijk lijken te zijn worden zij vastgelegd op speciale formulieren en worden er de bewijsstukken bijgevoegd.

Vervolgens nodigt het centrum beide partijen uit voor een verzoeningspoging. De overeenkomst, die wordt verleden in de vorm van een akte onder leiding van een van de dienstdoende juristen wordt daarna gehomologeerd door de scheidsrechter en heeft dan kracht van gewijsde.

Ingeval van mislukken van de dading wordt de zaak ter beoordeling voorgelegd aan de scheidsrechter, vergezeld van een memorandum ter verdediging van de leverancier en de bewijsstukken die deze voornemens is in te dienen. Na onderzoek van het bewijsmateriaal spreekt de rechter zich terstond uit, behalve indien er tot expertises en onderzoeken moet worden overgegaan. De getuigen worden doorgaans door de partijen opgeroepen.

De door de scheidsrechter gedane uitspraak heeft, overeenkomstig wet nr. 31/86 van 29.8.1986 (art. 26) dezelfde executoriale kracht als die van de arrondissementsrechtbank, en eventuele maatregelen tot tenuitvoerlegging worden door die instantie vastgesteld.

De arbiter is materieel bevoegd voor consumentengeschillen waarmee een bedrag van niet meer dan 500.000 escudo's (pim. 2.665 ecu) gemoed is, en territoriaal bevoegd voor Lissabon (waarbij de plaats waar de overeenkomst gesloten is beslissend is). Het centrum werkt kosteloos en snel, ongeacht de fase waarin hij wordt ingeschakeld.

In het tijdvak van 20 november 1989 (openingsdatum van het centrum) tot en met 19 november 1992 heeft het centrum 3.160 dossiers behandeld (vaak ging het om eenvoudige verzoeken om inlichtingen); 600 zaken zijn geregeld door bemiddeling en verzoening, en 390 hebben aanleiding gegeven tot een arbitraal vonnis. Slechts 6 % van de partijen die waren geroepen voor de fase van verzoening en arbitrage zijn niet verschenen. Gemiddeld verstrijken er minder dan 40 dagen tussen de indiening van het verzoek en het arbitrale vonnis.

Op grond van een nieuwe, op 15 maart 1991 afgesloten overeenkomst verliest het arbitragecentrum zijn experimentele karakter en wordt het erkend als vast arbitragecentrum voor consumentengeschillen. Onlangs is het arbitragecentrum omgezet in een vereniging, waardoor het rechtspersoonlijkheid geniet evenals administratieve en financiële zelfstandigheid. De voortgezette financiering ervan is verzekerd dank zij een nieuw met de ministeries afgesloten protocol.

Op 11 maart 1992 is er een overeenkomst afgesloten tussen de gemeentebesturen van Lissabon en Madrid. Ingevolge deze overeenkomst zal de consument in zijn eigen woonplaats een klacht kunnen indienen in verband met in Madrid of Lissabon

verrichte aankopen; de klacht wordt dan aan de bevoegde instantie toegezonden (Junta arbitral van Madrid, arbitragecentrum van Lissabon) naar gelang van de plaats waar de koop heeft plaatsgevonden, en de consument kan (om reiskosten te vermijden) zich laten vertegenwoordigen door een consumentenorganisatie.

b) Het proefproject van Coimbra

De oprichting van het scheidsgerecht/arbitragecentrum van Coimbra is gebaseerd op het protocol dat op 15 april 1992 werd ondertekend door het ministerie van Justitie, het Nationaal Instituut ter verdediging van de consument, het gemeentebestuur van Coimbra, de Portugese vereniging voor consumentenrecht en de Vereniging voor handel en industrie van Coimbra. Sedertdien zijn nog andere consumenten- en beroepsorganisaties toegetreden tot de arbitrage-organisatie, die in alle opzichten functioneert.

De statuten, de structuur en de werkwijze van deze instelling zijn gelijk aan die van het centrum te Lissabon, zij het met de volgende fundamentele verschillen : de territoriale bevoegdheid kan worden uitgebreid tot de gemeenten in de omgeving van Coimbra; een daarvan, Figueira da Foz, heeft reeds besloten zich bij het systeem aan te sluiten. Bijgevolg vindt de opvang en de voorlichting van de consumenten, en eventueel de verzoening van de partijen bij het geschil, plaats op gemeentelijk niveau bij reeds bestaande plaatselijke diensten (CIAC), die in zekere zin fungeren als gerecht van eerste instantie en ressorteren onder het gewone scheidsgerecht, dat tot taak heeft overeenkomsten te homologeren of geschillen te beslechten in geval van mislukking van de verzoening. Zoals ook in Lissabon het geval is, heeft de door de scheidsrechter gehomologeerde overeenkomst of diens uitspraak executoriale kracht.

Het scheidsgerecht is bevoegd tot een maximumbedrag van 500.000 esc., welk bedrag jaarlijks wordt aangepast op grond van de algemene index van de consumentenprijzen.

Evenals het project van Lissabon, geniet ook dat van Coimbra financiële steun van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

c) Het proefproject van Porto en het Dal van de Ave (Vale do Ave)

Het Centrum voor arbitrage van consumentenconflicten van Porto is bij een zelfde, op 14 september 1992 ondertekend protocol opgericht en zal binnenkort worden geopend.

De territoriale bevoegdheid ervan, die aanvankelijk beperkt was tot de stad Porto, kan worden uitgebreid tot de agglomeratie (zodat ook de aangrenzende gemeenten die er deel van uitmaken eronder komen te vallen).

Het arbitragecentrum van Porto gaat uit van ervaringen van de beide andere centra : van die van Lissabon, waarvan het de gecentraliseerde opvang en de Juridische voorlichting van de consumenten heeft overgenomen; en van die van Coimbra, omdat zijn werkgebied zich over een groter gebied kan uitstrekken dan de stad Porto zelf. Ten slotte omvat het centrum te Porto een dienst die bestemd is om de consument naast juridische informatie ook een algemene informatie betreffende de markt te verstrekken.

Het centrum voor arbitrage van consumentenconflicten van het Dal van de Ave, dat gevestigd is te Guimarães, is opgericht bij protocol van 15 maart 1993, dat is ondertekend door dezelfde centrale en plaatselijke overheidsorganen (Vereniging van gemeenten van het Dal van de Ave) en de representatieve plaatselijke verenigingen van consumenten en leveranciers. Zijn gebied van bevoegdheid is intercommunaal, dat wil zeggen dat het in beginsel alle gemeenten van het Dal van de Ave omvat.

3. BESCHERMING VAN COLLECTIEVE BELANGEN

Wet nr. 29 van 22 augustus 1981 (de artt. 12 en 14) kent rechten toe aan de Portugese consumentenverenigingen. En hoewel tot deze rechten een optreden als assistenten van het openbaar ministerie behoort in civielrechtelijke acties ter bescherming van collectieve belangen (art. 13, sub h, juncto art. 10, lid 3), schijnt de structuur van de procedure de dragers van deze belangen (ongeacht of zij al of niet geïdentificeerd zijn) niettemin niet "ad litem" te legitimeren.

Het gaat hier, volgens het Nationaal instituut ter verdediging van de consument, *"om een verzuim waarin uitdrukkelijk zal moeten worden voorzien ten einde het procesrecht (met name ten aanzien van de legitimatie "ad causam") in overeenstemming te brengen met dit positieve recht"*.

Het Portugese rechtstelsel kent geen collectieve vordering tot staking van misleidende reclame. Er bestaan dus geen maatregelen zoals die bedoeld in art. 4, sub a) van richtlijn 84/450 van de Raad van 10 september 1984.

In een *"rechtsvordering van het volk"* voorziet artikel 52 van de Grondwet, en de parlementaire werkzaamheden om dit beginsel ten uitvoer te leggen zijn gaande.

VERENIGD KONINKRIJK

1. GERECHTELIJKE PROCEDURES

Het Verenigd Koninkrijk is verdeeld in drie afzonderlijke rechtsgebieden : Engeland en Wales, Schotland en Noord-Ierland.

In elk van deze gebieden bestaat een procedure voor kleine vorderingen, welke als volgt kan worden samengevat :

- a) Engeland en Wales : een kleine vordering is een vordering betreffende 1.000 UKL (p.m. 1.285 ecu) of minder, welke bij een "County Court" wordt ingeleid.

Kleine vorderingen kunnen worden ingediend zonder hulp van een advocaat : er zijn speciale formulieren en voorlichtingsbrochures uitgegeven door het "Lord Chancellor's Department" (Ministerie van Justitie) die eenvoudig en gebruikersvriendelijk zijn; de kosten hangen af van het gevorderde bedrag (37). De rechtbank zendt een exemplaar van de dagvaarding en een antwoordformulier toe aan de gedaagde, die 14 dagen tijd heeft om te antwoorden.

Indien de gedaagde niet antwoordt, kan de rechtbank worden verzocht hem een betalingsbevel toe te zenden (judgment by default). Indien de gedaagde de vordering aanvecht, wordt de zaak automatisch verwezen naar de "District Judge".

De County Court Rules 1981 schrijven voor dat de terechtzitting "informeel is en dat er geen strenge regels inzake bewijsvoering worden toegepast"; vertegenwoordiging in rechte is toegestaan maar wordt niet aangemoedigd, aangezien de bepalingen inzake de kosten inhouden dat de winnende partij in het algemeen niet gerechtigd is haar kosten van procesvertegenwoordiging⁽³⁸⁾ terug te vorderen. Vertegenwoordiging door niet-juristen is toegestaan bij de "Lay Representatives (Right of Audience) Order 1992". Naar schatting werden in 1989 ongeveer 12.500 consumentengeschillen behandeld via de procedure voor kleine vorderingen.

(37) 10 pence voor elk pond tot 500 UKL; een vast bedrag van 60 pond voor vorderingen waarmee bedragen van 500 UKL tot 1.000 UKL gemeeld zijn.

(38) Het District Court heeft echter de discretionaire bevoegdheid om deze kosten toe te wijzen indien de tegenpartij zich onredelijk heeft gedragen.

- b) Schotland : er is een procedure voor kleine vorderingen ingesteld bij de "Act of Sederunt (Small Claims Rules) 1988" en de "Small Claims (Scotland) Order 1988", waarbij rekening werd gehouden met de resultaten van een modelproject van de EG in Dundee.

Een kleine vordering is een vordering betreffende 750 UKL (pim. 965 ecu) of minder die wordt ingeleid bij een "Sheriff Court" (alle rechtsvorderingen die onder deze definitie vallen moeten aanhangig worden gemaakt in het kader van de procedure voor kleine vorderingen, in tegenstelling tot de situatie

in Engeland en Wales, waar een zekere keus mogelijk is); de procedure kan ook worden toegepast bij hogere bedragen mits beide partijen instemmen.

De procedure lijkt sterk op de Engelse.

- c) Noord-Ierland : er werd een procedure voor kleine vorderingen ingesteld in 1979 (Judicature NI Act 1978, art. 97).

Een kleine vordering is een vordering betreffende 1.000 UKL (pim. 1.285 ecu) of minder, welke bij een "County Court" wordt ingeleid.

In tegenstelling tot de procedure in Schotland, is er bij de Noord-Ierse procedure geen voorbereidende behandeling : bijgevolg wordt 98 % van de gevallen afgehandeld binnen 12 weken na bij het Court Office aanhangig te zijn gemaakt.

Een verder specifiek aspect is de mogelijkheid gebruik te maken van de voorzieningen die een "Enforcement of Judgments Office" (bureau voor de tenuitvoerlegging van vonnissen) biedt.

2. BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

Er is een zeer brede scala van alternatieve verhaalsvoorzieningen in het leven geroepen, waarvan de meeste speciaal op een bepaalde sector zijn toegesneden.

In grote lijnen kunnen deze in drie groepen worden ingedeeld :

- a) Verzoenings- en arbitrageregelingen

Bij de "Consumer Arbitration Agreements Act 1988" is de consument de mogelijkheid gelaten arbitrage te kiezen als alternatief voor inschakeling van de rechtbank. Om vrije keuze te waarborgen bepaalt deze wet dat een contractuele bepaling de consument niet het recht kan ontnemen om zich tot de rechter te wenden.

De meeste arbitrage in consumentenaangelegenheden vindt plaats op grond van arbitrageregelingen die zijn vervat in gedragscodes welke zijn opgesteld door beroepsorganisaties in overleg met het "Office of Fair Trading" : volgens art. 124, lid 3 van de "Fair Trading Act 1973" heeft de "Director General of Fair Trading" tot taak *"de betrokken organisaties aan te moedigen om gedragscodes als leidraad bij het vrijwaren en bevorderen van de belangen van de consumenten in het Verenigd Koninkrijk op te stellen en onder hun leden te verspreiden"*.

Sedert 1974 zijn er 29 van dergelijke gedragscodes uitgewerkt in overleg met het "Office of Fair Trading", dat een modelprocedure heeft vastgesteld voor klachtenverwerking.

Naast de door het "Office of Fair Trading" erkende regelingen is er een aantal andere goedkope arbitrageregelingen in het leven geroepen. Het voornaamste bezwaar van deze regelingen is de onbekendheid met het bestaan ervan; een duidelijke uitzondering is door de "Association of British Travel Agents" (Vereniging van Britse reisagenten) ingevoerde regeling (756 gevallen van arbitrage in 1989).

Voor het geval verzoeningspogingen door beroepsorganisaties niet tot een bevredigende regeling leiden bieden de meeste gedragscodes de consument de mogelijkheid het geschil aan een onafhankelijke arbitrage-instantie voor te leggen; in dat geval moet er een registratiegeld worden betaald, dat echter wordt gesubsidieerd en geringer is dan hetgeen gebruikelijk is bij arbitrage; bovendien wordt het vergoed indien de consument de zaak wint. De uitspraak van de arbiter is bindend voor beide partijen en is uitsluitend op stukken gebaseerd (geen mondelinge behandeling).

Een aantal arbitrageregelingen is in de sector financiële diensten in het leven geroepen naar aanleiding van de "Financial Services Act 1986", waarbij ieder zelfregulerend lichaam of erkende beroepsorganisatie verplicht is er een *"doeltreffende procedure voor de behandeling van klachten"* op na te houden.

b) **"Ombudsman"-regelingen in de particuliere sector**

De "ombudsman"-regelingen in de particuliere sector verschillen in details, maar er kan toch een aantal gemeenschappelijke kenmerken worden aangegeven. In het algemeen is de "ombudsman" een onafhankelijk persoon die tot taak heeft een geschil tussen een onderneming en een van haar klanten te regelen, indien enigszins mogelijk door bemiddeling of verzoening, maar uiteindelijk

door een beslissing te nemen. Deze beslissing is doorgaans bindend voor de onderneming (zoals bij de verzekeringsombudsman en de ombudsman voor het bankwezen) wanneer lidmaatschap vrijwillig is; wanneer het lidmaatschap echter verplicht is (ombudsman voor hypotheekbanken, voor juridische dienstverlening) is de uitspraak van de ombudsman niet bindend.

In tegenstelling tot wat voor de arbitrageregelingen geldt is een ombudsman-regeling nooit bindend voor de consument; indien deze niet tevreden is met de beslissing kan hij altijd gerechtelijke stappen ondernemen. Een tweede verschil is dat de consument niets hoeft te betalen : de enige voorwaarde is dat de voorzieningen inzake klachtenbehandeling van de aangesloten organisatie uitgeput zijn.

Deze aspecten verklaren waarschijnlijk het toenemende succes van de regeling (in 1989 ontving de verzekeringsombudsman 10.215 aanvragen, en de ombudsman voor het bankwezen 3.915). Het "Office of Fair Trading" heeft onlangs, om mogelijk misbruik van de "t/te/" te voorkomen, aangedrongen op "*minimumnormen*" voor toelating tot het beroep.

c) Regelingen voor openbare nutsbedrijven

De meeste nutsbedrijven zijn in de laatste tijd geprivatiseerd. Om de belangen van de consumenten te beschermen is bij de wetten die tot privatisering machtigen de openbare functie van "Director General" in het leven geroepen, die tot taak heeft regulerend op te treden voor het bedrijfsleven.

De meeste van deze functionarissen hebben echter geen bevoegdheid om hun beslissingen te doen uitvoeren (een uitzondering is de "Director General" voor de elektriciteitsvoorziening) : in het recente "*citizens' charter*" (handvest voor de burgers) is aangegeven dat er verdere wetgeving zal komen om de toestand te verbeteren.

3. BESCHERMING VAN COLLECTIEVE BELANGEN

Bij de "Fair Trading Act 1973" is de functie van "Director General of Fair Trading" ingesteld; deze heeft tot taak de consumenten te beschermen door ervoor te zorgen dat de handelspraktijken zo eerlijk mogelijk zijn en door mededinging in het bedrijfsleven aan te moedigen. Zijn dienst (het OFT : Office of Fair Trading) is sedert 1974 actief en werkt nauw samen met het ministerie van Handel en Industrie, met de diensten voor handelsnormen van plaatselijke overheidslichamen en met zelfregulerende lichamen.

Het OFT is onafhankelijk en ressorteert onder geen enkel ministerie. De Afdeling Consumentenzaken van het OFT heeft tot hoofddoel de belangen van de consument te bevorderen en te vrijwaren : in haar regulerende hoedanigheid voert zij een aantal bepalingen uit van de "Consumer Credit Act 1974", de "Estate Agents Act 1979" en de "Control of Misleading Advertisements Regulations 1988"; zij stelt veranderingen in de wetgeving voor en bevordert deze wanneer de belangen van de consumenten worden geschaad; zij verstrekt informatie, voornamelijk in de vorm van adviesbrochures.

Ingevolge de artt. 35 en 38 van de "Fair Trading Act" kan de "Director General of Fair Trading" procedures inleiden bij het "Restrictive Practices Court" tegen de persoon (of rechtspersoon) die (in het kader van zijn bedrijfsuitoefening) heeft *"volhard in een gedragslijn die (a) nadelig is voor de belangen van consumenten in het Verenigd Koninkrijk, ongeacht of deze belangen economische belangen zijn of belangen op het gebied van gezondheid, veiligheid of andere aangelegenheden, en (b) dient te worden beschouwd als oneerlijk ten opzichte van consumenten"*, overeenkomstig het bepaalde van artikel 34. Alvorens gerechtelijke stappen te ondernemen dient de Director *"er zoveel mogelijk naar te streven een bevredigende schriftelijke toezegging te verkrijgen"* dat de handelaar zich voortaan van die praktijk zal onthouden en dat hij er geen soortgelijke praktijk in het kader van zijn bedrijfsvoering op zal nahouden : indien de Director een dergelijke schriftelijke verbintenis niet kan verkrijgen of wanneer aan de schriftelijke toezegging geen gevolg wordt gegeven kan hij tot gerechtelijke stappen overgaan. *"Oneerlijk gedrag"* wordt omschreven als gedrag dat inbreuken op het strafrecht en/of op het burgerlijk recht vormt (afgezien van contractuele verplichtingen). Er moet met klachten van consumenten rekening worden gehouden wanneer wordt beslist of tot deze procedure wordt overgegaan (art. 34, lid 4 van de "Fair Trading Act").

Dergelijke klachten vormen het bewijsmateriaal op grond waarvan de Director een procedure kan inleiden. De aan de Director krachtens de "Fair Trading Act" toegekende bevoegdheden zijn niet van dien aard dat zij individuele schadeloosstelling van een consument kunnen bewerkstelligen.

Consumentenorganisaties kunnen op het ogenblik krachtens de wetgeving in het Verenigd Koninkrijk zelf geen gerechtelijke stappen ondernemen ten behoeve van individuele consumenten.

4. MODELPROJECTEN

Er is een door de EG gefinancierd modelproject uitgevoerd in Dundee (Schotland), dat reeds is beschreven in de eerste mededeling van de Commissie betreffende de consument en zijn verhaalmogelijkheden (COM(84)692). Dit project heeft aanleiding gegeven tot uitgebreide vervolgmaatregelen en is in aanmerking genomen in de onder punt 1 genoemde "Small Claims Order 1988" (instelling van een procedure voor kleine vorderingen in Schotland).

III. DE COMMUNAUTAIRE DIMENSIE VAN HET PROBLEEM

III.A DE BESCHERMING VAN DE INDIVIDUELE RECHTEN

III.A.1 DE BESTAANDE PROCEDURES

Op grond van een "vergeijkende" analyse van de in de Lid-Staten bestaande procedures kan worden gesteld dat de pogingen om de beslechting van geschillen tussen particulieren te verbeteren twee sporen hebben gevolgd :

- enerzijds de vereenvoudiging van de gerechtelijke procedures voor "*kleine geschillen*" (in het raam van een meer algemene herziening of in de vorm van een "*gerichte*" maatregel, zoals we zo dadelijk zullen zien);
- anderzijds de invoering van buitengerechtelijke procedures (minnelijke schikking, bemiddeling, arbitrage) die met name bedoeld zijn voor consumentengeschillen (op initiatief van de overheid of, wat vaker het geval is, van het bedrijfsleven).

In een land is een derde spoor geopend door de invoering van de groepsactie : consumentenorganisaties kunnen optreden namens de consumenten die "*individueel schade hebben geleden die is toegebracht door een zelfde persoon die handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf en die een gemeenschappelijke oorsprong heeft*" (Frankrijk : wet 92/60 van 18 januari 1992, artikel 8).

Deze rechtsvordering berust op een uitdrukkelijke machtiging die door elke betrokken consument schriftelijk moet worden verleend : het gaat hier niet om een collectieve actie doch om de collectieve uitoefening van de individuele vorderingsrechten.

De voeging van verknochte zaken die volgens de wetgeving van de meeste Lid-Staten mogelijk is, komt gedeeltelijk aan hetzelfde vereiste tegemoet (een veelheid van uitspraken vermijden die onderling onverenigbaar zouden kunnen zijn wanneer verschillende eisen worden ingesteld tegen dezelfde verweerster en betrekking hebben op hetzelfde *petitum et causa petendi*).

Niettemin is de voeging van verknochte zaken alleen maar een MOGELIJKHEID (voor de rechter) en heeft *ex post plaats* : bij de groepsactie daarentegen is het mogelijk een veelheid van vorderingen die *ex ante* gegroepeerd zijn in een enkele rechtsvordering tezelfder tijd te onderzoeken en te beslechten (de betekeningen en kennisgevingen die de volmachtgevende partijen betreffen worden vanaf het begin gericht tot de gemachtigde organisatie).

III.A.1.a DE GERECHTELIJKE PROCEDURES

Op het punt van de vereenvoudiging van de gerechtelijke procedures kunnen de geconstateerde wetswijzigingen als volgt worden ingedeeld :

- I. een herziening van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, niet alleen bedoeld ter vereenvoudiging van de beslechting van "*kleine geschillen*", doch ook ter verbetering van de doeltreffendheid van de procedures in het algemeen en ter bestrijding van de achterstand bij de rechterlijke instanties (België : wet van 3 augustus 1992; Italië : wet 353 van 26 november 1990 en 374 van 21 november 1991; Duitsland : wet van 11 januari 1993);
- II. invoering van "*vereenvoudigde*" procedures" (over de betekenis van dit begrip volgen later nadere bijzonderheden) voor burgerrechtelijke geschillen waarvan het belang beneden een bepaald bedrag blijft (Frankrijk : decreet nr. 88/209 van 4 maart 1988; Nederland : wet van 30 december 1991; Portugal : decreet nr. 211/91 van 14 juni 1991; Verenigd Koninkrijk : Act of Sederunt - Small Claims Rules - 1988).
- III. invoering van een (vereenvoudigde en) speciale procedure, uitsluitend voor consumenten voor geschillen waarvan het belang een bepaald bedrag niet te boven gaat (Ierland : District Court - Small Claims Procedure - Rules, 1991).

Het begrip "*vereenvoudigde procedure*" is tot nu toe in zeer ruime zin gebruikt die eerder verband houdt met het door de wetgever nagestreefde doel dan met de technische uitvoering waarin de vereenvoudiging van de procedure gestalte krijgt. Weliswaar is het doel dat de wetgevers in hun vaandels schrijven bijna overal hetzelfde (doeltreffende procedures, betere toegang van de burgers tot de rechter, strijd tegen de achterstand bij de rechterlijke colleges) maar dit doel kan worden nagestreefd met maatregelen die verschillen naar gelang van de juridische tradities van de Lid-Statens.

Niettemin worden in alle Lid-Statens geschillen over vorderingen waarvan het belang beneden een bepaald bedrag ligt⁽³⁹⁾, beslecht via een specifieke procedure die ten minste de volgende kenmerken heeft :

1. een vereenvoudigde wijze van dagvaarding (vereenvoudigde aanhangigmaking : een aangetekend schrijven of een eenvoudige verklaring die wordt opgenomen in een proces-verbaal door de rechter of de griffier en door
2. de mogelijkheid om geen gebruik te maken van de diensten van een advocaat en
3. een voorafgaande poging tot minnelijke schikking (die in de meeste landen verplicht is) door de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt.

(39) In zeven Lid-Statens komt dit bedrag overeen met de bevoegdheid van een rechter *ratione summae*; in de overige Lid-Statens gaat het om een "maximum" dat bepalend is voor de toepassing van een vereenvoudigde procedure door de rechter in eerste aanleg.

Wat sterk uiteenloopt is *de hoogte* van het bedrag beneden hetwelk de procedure van toepassing is.

De punten 1, 2 en 3 komen voor bij de volgende procedures en tot aan het vermelde bedrag⁽⁴⁰⁾ :

België :	Vredegerecht	75.000 BFR	1.871 ecu
Denemarken :	Byret	500.000 DKR	66.836 ecu
Duitsland :	Amtsgericht	10.000 DM	5.121 ecu
Griekenland :	Vredegerecht	60.000 DRA	227 ecu
Nederland :	Kantongerecht	5.000 HFL	2.284 ecu
Portugal :	Processo sumarissimo	250.000 Escudos	1.333 ecu
Engeland :	Small claims scheme	1.000 Pounds	1.285 ecu
Noord-Ierland :	Small claims scheme	1.000 Pounds	1.285 ecu
Schotland :	Small claims scheme	750 Pounds	965 ecu
Spanje :	Vredegerecht	80.000 Pesetas	519 ecu
Frankrijk :	Vereenvoudigde dagvaarding	13.000 FF	1.973 ecu
Ierland :	Small claims scheme	500 IRL	625 ecu
Italië* :	Vredegerecht	5.000.000 LIT	2.789 ecu

*(de bijstand van een advocaat is echter verplicht indien het bedrag van de vordering meer bedraagt dan LIT 1.000.000).

De hoogte van de bedragen bij de "*kleine geschillen*" loopt dus zeer sterk uiteen. In de Gemeenschap schijnt echter in alle Lid-Staten het volgende **algemeen beginsel** te worden gevolgd : de kosten van een procedure (gerechtskosten, kosten voor een advocaat, expertisekosten) mogen NIET in wanverhouding staan tot het belang van de zaak.

Op dit beginsel mogen slechts uitzonderingen worden gemaakt wanneer het ingewikkeld karakter van de zaak dit duidelijk rechtvaardigt : het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft trouwens een volkomen soortgelijk beginsel ontwikkeld in verband met de uitlegging van het begrip "redelijke termijn", die is voorgeschreven in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Het gaat om een beginsel dat niet in het voordeel werkt van een partij (eiser of gedaagde), noch van een bepaalde categorie justitiabelen : de procedureformaliteiten zijn teruggebracht om de kosten daarvan "*redelijk*" te houden (gelet op het belang van de zaak) voor elke justitiabele (onderneming en consument, eiser en gedaagde) en ook voor het justitiële apparaat.

De gelijke behandeling wordt geëerbiedigd en aan de begrotingseisen van de Staat wordt voldaan.

De *bemiddelende* rol die door deze procedures kan worden gespeeld is zeer belangrijk : in verschillende landen komt deze opdracht zelfs tot uiting in de

(40) De omrekening in ecu is geschied op basis van de conventionele koers die door de Commissie in juni 1993 wordt toegepast.

naam van de bevoegde rechter (een *vrederichter* bestaat in België, Griekenland, Italië en Spanje; in Frankrijk ook, waar Tribunaux d'Instance de taak hebben overgenomen die vroeger toekwam aan de "*vrederichter*").

De poging om een minnelijke schikking te bereiken heeft immers des te meer kans op succes wanneer die poging gedaan wordt door de rechter zelf die (indien er geen minnelijke beschikking bestond) bevoegd is in het geschil te beslissen; bovendien wordt de geloofwaardigheid van deze "*bemiddelaar*" gewaarborgd door zijn "*statuut*" van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Behalve deze "*gemeenschappelijke noemer*" zijn de verschillen tussen de "*gewone*" procedures zeer groot : de procedures voor de dagvaarding, de berekening van de termijnen, de oplegging van de proceskosten, de inning van de expertisekosten, de taak van de rechter ten aanzien van de bewijsgaring, de voorwaarden voor toekenning van kosteloze rechtsbijstand (kortom : de "*structuur*" van het proces) zijn het resultaat van de eigen historische ontwikkeling van elk land : alle procesregels samen vormen een delicaat evenwicht en zij zullen slechts in fasen en met grote behoedzaamheid kunnen worden geharmoniseerd.

In de Lid-Staten schijnt zich een "*gemeenschappelijke*" tendens af te tekenen in verband met de voorlopige uitvoering van het vonnis in eerste aanleg : voor de landen die deze onlangs hebben aanvaard (bijvoorbeeld Italië), gaat het hier om een maatregel die beoogt om een "*dilatoir beroep*" te ontmoedigen (een beroep dat uitsluitend ten doel heeft de procedure te rekken : in sommige landen, zoals België, kan op dergelijke beroepen zelfs een boete worden gesteld).

De gewone procedures verschillen echter enorm in lengte, naargelang van de Lid-Staat : zo bedroeg in 1991 in een civiele zaak, waarvan het belang lag tussen 3.000 en 4.000 ecu, de gemiddelde termijn tussen eis en uitspraak in Frankrijk 4,3 maand (Tribunaux d'Instance) en in Italië (Tribunali)(41) 38,9 maand (1.166 dagen).

In een rechtsgemeenschap zou het beginsel van de gelijke behandeling ook van toepassing moeten zijn op burgers die voor de nationale rechterlijke instanties de eerbiediging eisen van hetzelfde communautaire voorschrift.

III.A.1.b DE BUITENGERECHTELIJKE PROCEDURES

Naast de gerechtelijke procedures is er op nationaal niveau een groot aantal "*buitengerechtelijke procedures*" ingevoerd speciaal voor de beslechting van consumentengeschillen : deze procedures zijn kort samengevat in het tweede deel (hoofdstukken over de Lid-Staten).

(41) Bron : officiële statistieken van de Ministeries van Justitie van Frankrijk en Italië

In vergelijking met de gerechtelijke procedures gaat het hier soms om alternatieve regelingen (arbitrage voor consumentengeschillen)⁽⁴²⁾, maar nog vaker moet worden gesproken van aanvullende of voor-gerechtelijke mogelijkheden (bemiddeling en/of minnelijke schikking)⁽⁴³⁾.

Inzake de vraag, welke geschillen het onderwerp kunnen vormen van deze "procedures", is in de meeste Lid-Staten gekozen voor een "sector/ële" benadering: gewoonlijk is deze het resultaat van initiatieven uit een bepaalde sector van het bedrijfsleven (banken, verzekeringen, telecomunicaties, enz.). De invoering van de structuren geschiedt soms onder auspiciën van een overheidsinstantie⁽⁴⁴⁾, soms in de vorm van een eenzijdig initiatief, soms na een "onderhandeling" met de consumentenorganisaties.

In sommige Lid-Staten is het orgaan dat geschillen moet behandelen een overheidsinstantie (bijvoorbeeld: Consumer Complaints Board in Denemarken); in de meeste landen is het echter een privé-orgaan (al dan niet permanent, collegiaal of monocratisch).

Andere verschillen betreffende de wijze waarop het orgaan wordt aangewezen (bij collegiaal samengestelde organen is er meestal een vertegenwoordiger van de consumentenorganisaties en een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven), alsmede het rechtskarakter van de toetreding door vertegenwoordigers van beroep of bedrijf (gewoonlijk is er sprake van een toetreding per geval, doch deze toetreding kan het onderwerp vormen van een voorafgaande toezegging van de bedrijven, die "a priori" akkoord gaan met het systeem).

Ook hier zijn de verschillen, wat de "juridische resultaten" van de procedure betreft, groot: een eenvoudige "aanbeveling" (bij de meeste particuliere "Ombudsmannen"), een bindende "uitspraak" voor de leverancier maar niet voor de consument (bijvoorbeeld: Ombudsman van de banken in de meeste Lid-Staten), een bindende "uitspraak" voor beide partijen (arbitrage).

Rebus sic stantibus lijkt de invoering van deze procedure, met het oog op de "buitengerechtelijke" afhandeling van grensoverschrijdende geschillen, zeer moeilijk.

(42) Juntas arbitrales in Spanje, Arbitrage-centra voor Consumenten in Portugal, Geschillencommissie in Nederland

(43) Soms is er sprake van een combinatie tussen beide: partijen kunnen de geschillen aan arbitrage onderwerpen na eerst geprobeerd te hebben een minnelijke schikking te bereiken.

(44) Voorbeeld: Verenigd Koninkrijk

Deze vele *initiatieven* (en het succes dat vele daarvan hebben gehad) bewijst dat aan de vraag naar "Recht" bij consumentengeschillen in sommige Lid-Staten niet wordt "voldaan" door de bestaande gerechtelijke procedures.

Gezien vanuit het standpunt van de "gebruikers" (zowel de consumenten als het bedrijfsleven) staan de kosten en de lengte van een procedure voor de rechter vaak in een wanverhouding ten opzichte van het belang van de zaak : daarom zijn alternatieve of aanvullende instrumenten ontstaan voor de oplossing van geschillen, naast de gerechtelijke procedures (of in een daaraan voorafgaande fase).

Deze ontwikkeling zal steeds sterker worden bij gebrek aan maatregelen om de toegang tot de "officiële" rechter te verbeteren : economisch gezien wordt hier voldaan aan een "vraag".

De vraag is echter ook in welke mate de waarborgen van onafhankelijkheid (of althans onpartijdigheid) die in een rechtsstaat aan de rechterlijke macht worden toegeschreven, ook kunnen worden geboden door de nieuwe "rechters" die steeds vaker worden geroepen om geschillen te beslechten buiten elke grensovergang om(44bis).

III.A.2 DE "GRENDOERSCHRIJDENDE" GESCHILLEN

III.A.2.a DE SPECIFIEKE EN EXTRA BARRIERES

In hoofdstuk I.B.2 is gewezen op de gevallen waarin steeds vaker *transacties tussen degenen die handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf en consumenten kunnen leiden tot een "grensoverschrijdend" probleem* : in dit verband is melding gemaakt van het begrip "*grensoverschrijdende geschillen*".

In het kader van dit Groenboek wordt, zonder vooruit te lopen op striktere definities, de uitdrukking "**GRENDOERSCHRIJDEND GESCHIL**" gebruikt voor alle gevallen waarin :

- de eiser (natuurlijk persoon) woonachtig is in een ander land dan het land waar de gedaagde (leverancier) wettelijk is gevestigd of :
- de eiser (leverancier) wettelijk is gevestigd in een ander land dan het land waar de gedaagde (natuurlijk persoon) woonachtig is⁽⁴⁵⁾.

In vergelijking met de afhandeling van een soortgelijk geschil op nationaal niveau wordt de afdoening van een grensoverschrijdend geschil ingewikkelder door een reeks specifieke en extra moeilijkheden.

In het algemeen hebben deze "*complicaties*" de volgende oorzaken :

1. de vraag, welk recht toepasselijk is op respectievelijk de zaak ten principale (*lex causae*) en op de procedure (*lex fori*) (voor ten minste een der partijen is er in ieder geval "vreemd" recht : vandaar de noodzaak gebruik te maken van de diensten van een advocaat, zelfs wanneer de wet zulks in theorie niet voorschrijft);

(45) In de hiervoor gestelde definitie is uitgegaan van de begrippen ("woonplaats" en "vestiging") die voorkomen in het Verdrag van Brussel. De terminologie in de internationale verdragen is namelijk niet homogeen :

- wat de natuurlijke personen betreft is soms van belang de "woonplaats" (Verdrag van Brussel, artikel 13), soms de "gewone verblijfplaats" (Verdrag van Rome, artikel 5 en het Verdrag van Den Haag van 1973 inzake de wet welke van toepassing is op de aansprakelijkheid wegens produkten) of ook "*werkelijk verblijf*" (Haags rechtsoorderingsverdrag van 1954);
- ten aanzien van rechtspersonen is van belang de plaats van vestiging (Verdrag van Brussel, artikel 16, sub 2) of de voornaamste vestiging (het reeds genoemde Haags Verdrag van 1973, artikel 4), of ook "*enige andere vestiging*" (Verdrag van Brussel, artikelen 5 en 13).

2. de bevoegde rechter (voor ten minste een der partijen is het in ieder geval een "*buitenlandse*" rechter : daarom moet gebruik worden gemaakt van de diensten van een tweede advocaat die staat ingeschreven bij de balie van het gerecht dat over de zaak moet oordelen);
3. de kennisgeving of betekening van de stukken (die steeds een grens moeten "*overschrijden*" : daarom worden formaliteiten en termijnen toegepast die veel langer kunnen zijn dan de termijnen die staan voor kennisgeving van de stukken binnen een zelfde land);
4. de vertaling van de stukken (stukken afkomstig van de partij die woonachtig is in een ander land dan het land van de bevoegde rechter : deze partij moet derhalve extra kosten dragen);
5. de op het onderzoek betrekking hebbende stukken (voor zover hierom moeten worden gevraagd in een ander land dan het land van de rechter die over de zaak moet oordelen : extra termijnen in verband met de uitvoering van de "*rogatoire commissie*");
6. de tenuitvoerlegging van het vonnis (indien de in het ongelijk gestelde partij woonachtig is in een ander land dan het land van de rechter die de beslissing heeft gegeven, moet de tenuitvoerlegging worden voorafgegaan door wat genoemd wordt de "*erkenning*" van het vreemde vonnis).

Wij hebben hier dus te maken met extra en specifieke "*barrères*" die nog komen naast de "*barrères*" die reeds voor nationale geschillen bestaan (kosten, lengte van de procedure en de psychologische weerstand die daarvan het gevolg is) en die de toegang tot de rechter ernstig kunnen belemmeren, althans voor particulieren : de gemiddelde burger zal, geplaatst voor al deze barrières, er dikwijls van afzien om voor zijn rechten op te komen.

III.A.2.b DE INTERNATIONALE VERDRAGEN

Om in deze toestand verbetering te brengen hebben de Lid-Staten verschillende verdragen gesloten, hetzij in communautair verband (artikel 220 van het Verdrag) hetzij in het kader van de Haagse conferentie voor internationaal privaatrecht.

Op dit moment is echter nog geen dezer verdragen in de gehele Gemeenschap van kracht :

- het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, waarvan de uitbreiding tot Spanje en Portugal is vertraagd omdat vier ondertekende Lid-Staten deze uitbreiding nog niet hebben bekrachtigd;

- het Verdrag van Rome van 19 juni 1980 inzake het recht dat van toepassing op verbintenissen uit overeenkomst, waarvan de uitbreiding tot Spanje en Portugal verdragd is omdat alle Lid-Staten, met uitzondering van Nederland, deze uitbreiding nog niet hebben bekrachtigd;
- het Verdrag van Den Haag van 14 november 1965 inzake de betekening en de kennisgeving in het buitenland van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke en in handelszaken, dat door alle Lid-Staten van de Gemeenschap is ondertekend, doch door geen van hen is bekrachtigd;
- het Verdrag van Den Haag van 18 maart 1970 inzake de verkrijging van bewijs in het buitenland in burgerlijke en in handelszaken, dat door acht Lid-Staten is bekrachtigd maar door de overige nog niet.

Andere Verdragen (zoals het Verdrag van Den Haag van 25 oktober 1985, bedoeld om de internationale toegang tot de rechter te vergemakkelijken) zijn slechts door een minderheid van de Lid-Staten ondertekend.

Wat de Verdragen betreft die door **ALLE** Lid-Staten van de Gemeenschap zijn ondertekend mag redelijkerwijze worden verwacht dat zij weldra in werking zullen treden in de gehele interne markt, wat reeds een stellige vooruitgang zou betekenen.

Wanneer alle bekrachtigingen zijn geschied zullen de moeilijkheden in verband met een "*intracommunautaire*" geschil veel kleiner zijn dan die bij om het even welk ander grensoverschrijdend geschil, wat aan het handelsverkeer binnen de Gemeenschap slechts ten goede kan komen.

Niettemin moet, terwille van de "rechtszekerheid" van het bedrijfsleven, aandacht worden besteed aan bepaalde problemen die in de bestaande Verdragen niet zijn opgelost.

III.A.2.c DE NIET-OPGELOSTE PROBLEMEN

Wat de toepasselijke wet betreft, is het Verdrag van Rome slechts van toepassing op verbintenissen uit overeenkomst (behoudens verschillende uitzonderingen : artikel 1) : gevallen van buitencontractuele aansprakelijkheid worden dus behandeld overeenkomstig het internationaal privaatrecht van de Lid-Staten, die tegenstrijdige oplossingen kunnen geven.

Zo is bijvoorbeeld de aansprakelijkheid voor produkten met gebreken⁽⁴⁶⁾

(46) In de zaak TMCS (C-26/91, Jurispr. I-3967) betreffende een directe vordering van de tweede koper tegen de fabrikant heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in verband met de kwalificatie van de vordering om de bevoegde rechter te kunnen aanwijzen, onlangs bevestigd dat de vordering een niet-contractueel karakter draagt.

gedeeltelijk geharmoniseerd (Richtlijn 85/374/EEG) waarbij nog belangrijke verschillen blijven bestaan wat betreft :

- het "*maximum*" waaraan de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van dood of lichamelijk letsel kan worden gebonden (artikel 16);
- de uitsluiting van landbouwgrondstoffen (artikel 15, lid 1, sub a));
- "*ontwikkelingsrisico's*" die als verweermiddelen kunnen worden aangevoerd (artikel 15, lid 1, sub b));
- de uitkering van smartgeld (9e overweging).

De toepassing van een bepaalde wetgeving en niet van een andere zal dus tot aanzienlijke verschillen leiden; nu wordt noch in de richtlijn, noch in het Verdrag van Rome antwoord gegeven op de vraag, welk recht toepasselijk is. Op 2 oktober 1973 is hierover een Verdrag ondertekend te Den Haag, dat echter slechts door vier van de twaalf Lid-Staten is bekrachtigd.

In de tweede plaats is de ondertekening van de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte voorafgegaan door een Verdrag (Lugano 1988), op grond waarvan het Verdrag van Brussel ook van toepassing kan worden op de Lid-Staten van de EVA, doch geen enkele uitbreiding is voorzien wat betreft het Verdrag van Rome^(46bis). De vraag, welk recht toepasselijk is op de betrekkingen tussen onderdanen van de EG en onderdanen van de EVA, moet dus worden beantwoord op grond van 72 (12 maal 6) combinaties van bilaterale Verdragen en/of regels van internationaal privaatrecht.

Daarentegen garandeert het Verdrag van Brussel wat wij zouden kunnen noemen "*vrij verkeer van vonnissen*". Toch betekenen de vijf gevallen waarin het exequatur wordt geweigerd, zoals vermeld in artikel 27 (inzonderheid sub 1) en sub 2)) een extra controle door de aangezochte rechter. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 27, sub 2) van het Verdrag geëist dat de aangezochte rechter nagaat of de betekening of mededeling "*tijdig*" is gedaan, ook wanneer de rechter van de

(46bis) Er is een begin gemaakt met een eerste gedachtenwisseling hierover in het kader van de Europese politieke samenwerking.

verzoekende staat reeds in een afzonderlijke procedure op tegenspraak heeft beslist dat de betekening en de mededeling regelmatig waren : de rechter aan wie om erkenning wordt verzocht is dus niet gebonden aan het oordeel van de rechter van de verzoekende staat⁽⁴⁷⁾.

Voorts zijn onzekerheden inzake de vraag, welk recht toepasselijk is, het gevolg van de verwijzing naar de nationale wetgeving inzake het begrip aanhangigheid. Zowel in het geval van aanhangigheid (artikel 21)^(47bis) als in het geval van verknochtheid (artikel 22), is van belang het *"gerecht bij hetwelk de zaak het eerst aanhangig is gemaakt"* : aangezien het begrip *"startpunt"* van de procedure in het Verdrag niet is gedefinieerd, bestaat het gevaar van competentiegeschillen (in sommige landen wordt het geschil geacht *"aanhangig"* te zijn vanaf de betekening van de dagvaarding aan de gedaagde; in andere landen moet de zaak ter griffie op de rol zijn geplaatst; in een land is de zaak aanhangig wanneer de eis is toegelaten; in een ander land is de datum beslissend, waarop de griffie de vordering aan de gedaagde heeft medegedeeld).

(47) Vaste jurisprudentie (zie o.m. het arrest van 16 juni 1981, Klamps t. Michel, Jurispr. 1981, blz. 1.593).

(47bis) HvJEG, zaak 144/86 - Guais Maschinenfabrik t. Palumbo (1987), Jurispr. 4861 en zaak C-351/89, Overseas Union Insurance t. New Hampshire Insurance (1991), Jurispr. I-3317.

III.A.2.d DE "KLEINE GESCHILLEN"

Gezien het voorgaande blijft een grensoverschrijdend geschil een zeer ingewikkeld karakter behouden, zelfs wanneer het een communautair geschil betreft : de barrières die in het begin zijn genoemd (punten 1-6) blijken dus van dien aard te zijn dat zij onoverkomelijk worden indien het belang van de zaak niet de extra *kosten* rechtvaardigt die het gevolg zijn van het grensoverschrijdend (of van het inter-communautaire) karakter van de zaak.

Als we namelijk de vereenvoudigde procedures in ogenschouw nemen die in de Lid-Staten zijn ingevoerd (hoofdstuk I.B), merken we dat zij zeer moeilijk kunnen worden toegepast wanneer de eiser woonachtig is in een andere Lid-Staat dan de gedaagde :

- de "verkorte" termijnen kunnen niet worden toegepast⁽⁴⁸⁾;
- de mogelijkheid om geen gebruik te maken van de diensten van een advocaat (welke mogelijkheid reeds tamelijk "theoretisch" is bij de "nationale" procedures) wordt gewoonweg een utopie als we letten op de ingewikkelde problemen (ten principale en in verband met de procedure) die zich voordoen in een "transnationaal" geval;
- de poging tot minnelijke schikking waarbij partijen in persoon moeten verschijnen, brengt (voor tenminste een van de partijen) reiskosten mee die dikwijls hoger zullen liggen dan het belang van de zaak.

De pogingen die op nationaal niveau door alle Lid-Staten zijn ondernomen om de procedures die van toepassing zijn op "kleine geschillen" te vereenvoudigen kunnen dus geen gevolg hebben voorbij de grenzen van het rechtsgebied. Doordat echter een aan het belang van de zaak "aangepaste" procedure ontbreekt, zullen particulieren ervan afzien voor hun rechten op te komen : op dit moment zijn er waarschijnlijk geen "kleine" grensoverschrijdende geschillen in de Interne Markt. Maar dan zullen er op middellange termijn geen grensoverschrijdende consumenten meer zijn : de vergelijking "geen geschillen = geen problemen" is een illusie, omdat de consumenten die hebben "afgezien" van een grensoverschrijdend geding weldra zullen "afzien" van elke grensoverschrijdende transactie.

(48) In de Wetboeken van burgerlijk procesrecht is een langere termijn gesteld wanneer kennisgevingen aan het buitenland moeten worden gedaan; de onderzoekstukken moeten de zogenaamde procedure van "rogatoire commissie" volgen en de processtukken moeten worden vertaald.

Gezien door de bril van de consument is het begrip "*klein*" geschil bedrieglijk : een geschil kan (betrekkelijk) klein zijn voor een bedrijf, maar niet voor particulieren : de koppeling aan een maximumbedrag die in de Lid-Staten wordt gemaakt om uit te maken of een vereenvoudigde procedure van toepassing is (aritmetisch gemiddelde : ongeveer 1.800 ecu) gaat vaak het maandsalaris van een particulier te boven. Voor de gemiddelde burger is dit geschil dus even "*klein*" als een maandomzet dat is voor een bedrijf⁽⁴⁹⁾.

Vanuit het gezichtspunt van de ondernemingen is het totaal van de "*kleine*" zaken economisch niet te verwaarlozen : omdat immers elke transactie tot een geschil kan leiden (het betreft hier een fysiologisch percentage dat zelf het onderwerp vormt van studies met prognoses), zijn procedures voor de beslechting van geschillen (zelfs in "*kleine*" zaken) voor hen, evenals voor de consumenten, van het allergrootste belang : indien er geen doeltreffende procedures zijn is er geen rechtszekerheid en geen economische zekerheid.

Voor het Ministerie van Justitie ligt het begrip (ratione summae) "*kleine zaak*" ten grondslag aan een "*vereenvoudiging*" van de procedures met als doel een plicht (recht doen) en een budgettaire eis (de kosten van de procedure) met elkaar te "*verzoenen*". Bij een "grensoverschrijdende" zaak is dat compromis niet meer mogelijk⁽⁵⁰⁾.

Vanuit het oogpunt van een rechtsgemeenschap kan moeilijk worden aanvaard dat particulieren en leveranciers worden gediscrimineerd vanwege het intracommunautaire karakter van de de door hen aangeknoopte economische betrekkingen : en als zij die betrekkingen hebben aangeknoopt deden ze dat omdat zij geloofden in de belofte van een "ruimte zonder grenzen" (artikel 8A van het Verdrag).

Het *ingewikkeld karakter* van de afhandeling van intracommunautaire geschillen hangt inderdaad samen met de grenzen van het rechtsgebied en de rechterlijke competentie, die nog steeds bestaan.

De versoepeling van deze grenzen kan het onderwerp vormen van andere verdragen maar de kosten van beslechting van intracommunautaire geschillen zullen op

(49) Bovendien zullen de kosten van de advocaat, de gerechts- en expertisekosten in een grensoverschrijdende zaak veel hoger zijn dan bij een soortgelijke zaak die zich op nationaal niveau afspeelt. Bij ontstentenis van een verzekering "*rechtsbijstand*" moeten deze kosten door de particulier worden voorgeschoten, die dikwijls niet over voldoende "*middeelen*" beschikt.

(50) Bij de "*normale*" kosten van elke gerechtelijke procedure moeten nog worden opgeteld de kosten voor de vertaling en de toezending van de stukken, de eventuele rogatoire commissies en vooral de tijd die aan al deze activiteiten wordt besteed door griffiers, deurwaarders en soms door de rechter zelf.

middelrange termijn nog zeer hoog zijn, zowel voor het Departement van Justitie als voor de Justitiabelen^(50bis).

De vraag is dus of er nog andere wegen zijn en in hoeverre die kunnen worden toegepast op grensoverschrijdende geschillen.

Het begrip "*class action*" (groepsactie die wordt aangespannen door een individu, een groep individuen of een organisatie die namens de groep optreedt) is in de meeste landen van de "*Common law*" ingevoerd, doch maakt geen deel uit van de juridische tradities van de meeste Lid-Staten van de Gemeenschap.

De collectieve actie (waarbij een uitdrukkelijke en niet een stilzwijgende volmacht wordt verleend door diegenen die benadeeld zijn door de gedragingen van gedaagde) lijkt veel beter aan te sluiten bij de algemene procesbeginselen die de Lid-Staten gemeen hebben, doch is op dit ogenblik nog slechts in een Lid-Staat (Frankrijk) ingevoerd.

Bij simpele voeging van verknochte zaken bij grensoverschrijdende geschillen doen zich de technische problemen voor die in dit hoofdstuk zijn genoemd (begrip "*eerst aangezochte rechter*").

In de hoofdstukken III.B.1 en III.B.2 wordt daarom een andere categorie procedures besproken: het betreft hier procedures om een ongeoorloofde handelwijze te voorkomen, of een stopzetting van deze handelwijze te gelasten⁽⁵¹⁾, in plaats van procedures om "de schade vast te stellen"⁽⁵²⁾.

(50bis) De bijstand voor juridisch advies (voorlichting en raad), alsmede de rechtsbijstand voor de rechter) worden in hoofdstuk II.C behandeld.

(51) (Algemeen-belangactie).

(52) (Individuele of collectieve actie tot schadevergoeding).

III.B DE BESCHERMING VAN DE COLLECTIEVE BELANGEN

III.B.1 DE BESTAANDE PROCEDURES

De invoering van het begrip "collectief belang" in de nationale wetgevingen is van vrij recente datum : dit begrip is in de loop van deze eeuw geleidelijk erkend en de rechtsbescherming van het "collectief belang" is gewaarborgd door maatregelen die naargelang van de Lid-Staten verschillen.

Toch wordt in alle nationale wetgevingen voortaan erkend dat een categorie belangen bestaat die qua omvang :

- meer omvat dan de individuele belangen (welker verdediging in rechte geschiedt via het individuele vorderingsrecht) doch
- beperkter is dan het algemeen belang (dat in rechte wordt verdedigd door het Openbaar Ministerie).

Vanwege het volkomen nieuwe karakter van het door de wetgevers beschermde belang (substantieel recht) moesten de bestaande gerechtelijke procedures worden aangepast of nieuwe ingevoerd.

Wat de collectieve belangen van de consumenten betreft, is gezocht naar procedurevormen die zijn aangepast aan het karakter van dit belang, wat heeft geleid tot wetswijzigingen (van meer of minder recente datum) waarmee voortaan alle Lid-Staten van de Gemeenschap te maken krijgen.

Het belangrijkste verschil in wetgevingstechniek betreft niet het bestaan van een "*algemeen belang-actie*" (om in rechte het beschermde belang te verdedigen), maar de criteria die aangeven welk representatief orgaan het vorderingsrecht heeft : In sommige Lid-Staten is de verdediging in rechte van het collectieve belang opgedragen aan maatschappelijke groeperingen (consumenten- en ondernemingsorganisaties), terwijl deze taak in andere Lid-Staten is toebedeeld aan een overheidsinstantie. Na bestudering van de nationale wetgevingen kan het volgende worden geconcludeerd.

In drie Lid-Staten is de bescherming van het collectieve belang opgedragen aan een zelfstandige of onafhankelijke administratieve instantie (Director General of Fair Trading in het Verenigd Koninkrijk : Fair Trading Act, 1973; de consumentenombudsman in Denemarken : Marketing Practices Act 1975; Director of Consumer Affairs in Ierland : Consumer Information Act, 1978).

In acht Lid-Staten is een locus standi erkend voor consumentenorganisaties (Duitsland : Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb 1909, gewijzigd in 1965, en de wet van 9.12.1976 inzake de oneerlijke clausules; Griekenland : wet nr. 2000 van 24.12.1991; Spanje : wet nr. 3 van 10.1.1991; Frankrijk : wet nr. 14 van 5.1.1988 en wet nr. 60 van 18.1.1992; Italië : wet nr. 287 van 10.10.1990 en decreet nr. 74 van 25.1.1992; Luxemburg : wetten van 21.8.1983 en van

27.11.1986; Nederland : artikelen 6/196 en 6/240 van het nieuw BW; Portugal : wet nr. 29 van 22.8.1981).

In een Lid-Staat is de gerechtelijke bescherming van het collectieve belang zowel erkend voor consumentenorganisaties als voor een overheidsinstantie (België : wet van 14.7.1991 betreffende de handelspraktijken, artikelen 95 en 98, en wet van 12.6.1991 inzake het consumentenkrediet).

Wat het voorwerp van de actie betreft (PETITUM), wordt in alle bovengenoemde wetgevingen aan de organisaties of de administratieve instantie de mogelijkheid gegeven de staking te vragen (injunction or prohibition order) van een ongeoorloofde of oneerlijke handelspraktijk (het civielrechtelijk, strafrechtelijk of administratief karakter van de inbreuk buiten beschouwing gelaten).

Wat betreft de definitie van "oneerlijke" of "ongoorloofde" handelspraktijk (CAUSA PETENDI), is in sommige wetgevingen een "algemene clause" ingevoerd (gewoonlijk met een indicatieve opsomming), terwijl in andere is gekozen voor een uitputtende inventaris (bijvoorbeeld : bedrieglijke reclame, oneerlijke clauses, misbruik van machtspositie).

Belangrijk is dat een ACTIE TOT STAKING IS ingevoerd in ALLE Lid-Staten ten aanzien van bepaalde handelspraktijken die "schadelijk" zijn voor de goede werking van de markt : hier is sprake van een "regulering" waardoor (zowel voor consumenten als voor het bedrijfsleven) de gevolgen van deze misbruiken kunnen worden voorkomen (in plaats van deze ongedaan te maken).

Het preventieve karakter van de vordering tot staking wordt gewaarborgd door een specifiek verloop van de procedure : de vordering wordt ingesteld en behandeld overeenkomstig de regels van het kort geding (versnelde procedure) en het vonnis is gewoonlijk uitvoerbaar bij voorraad⁽⁵³⁾.

Helaas betreft het een "regulering" die door elke Lid-Staat is opgezet in zijn eigen nationale context.

In de interne markt kunnen de handelspraktijken overal vrije toegang krijgen; de procedureregels gaan evenwel niet verder dan de grens die (nog) samenvalt met de grenzen van het rechtsgebied van ELKE Staat : de lex Fori.

(53) In sommige landen kan het bevel tot staking worden vergezeld van een dwangsom en/of de openbaarmaking van de uitspraak.

III.B.2 MOEILIKHEDEN BIJ DE TOEPASSING VAN BESTAANDE PROCEDURES IN GEVAL
VAN GRENSOVERSCHRIJDENDE HANDELSPRAKTIJKEN

Volgens de Fair Trading Act (sections 35 en 38) oefent de Director General of Fair Trading zijn bevoegdheden uit ten aanzien van elke praktijk "*which is detrimental to the interests of consumers in the United Kingdom*".

- Indien Deense consumenten een postorderverkoop aangaan met een Engels bedrijf en de verkoop is "unfair", zowel volgens de Fair trading Act als volgens de Deense wet, kan de Director of Fair Trading zijn bevoegdheden (op straffe van optreden ULTRA VIRES) niet uitoefenen en voor de Consumentenombudsman in Denemarken is het zeer moeilijk zijn bevoegdheden uit te oefenen (behalve dat hij de opening van elke correspondentie uit het Verenigd Koninkrijk kan gelasten : dit zou wel eens niet in overeenstemming kunnen zijn met andere wettelijke bepalingen).
- Indien de Engelse consumenten het slachtoffer zijn van oplichting in verband met een timesharing in Spanje of de aankoop van alcoholhoudende dranken in Calais, kan de Director of Fair Trading alleen maar het adres opzoeken van zijn collega in Spanje of Frankrijk (indien deze bestaan) of kan hij zich wenden tot de consumentenorganisaties van deze landen : deze evenwel kunnen geen "belang" aanvoeren voor de nationale rechter.
- Indien de Franse consumenten die geld geleend hebben bij een Engelse bank het slachtoffer zijn geweest van een schending van de "Consumer Credit Act 1974" kan geen enkele hulp worden geboden door de Franse organisaties en ook niet door de Engelse organisaties (de locus standi in het Verenigd Koninkrijk wordt slechts toegekend aan de Director of Fair Trading).

De collectieve acties waarvan sprake in de Luxemburgse wetgeving kunnen slechts worden aangespannen door een "consumentenorganisatie die vertegenwoordigd is in de prijzencommissie" van het Groothertogdom (inderdaad is slechts EEN consumentenorganisatie in deze Commissie vertegenwoordigd).

- Indien vanuit Luxemburg een misleidende televisiereclame (uitsluitend) wordt gericht aan de Belgische televisiekijkers kan geen enkele organisatie de stopzetting van deze reclame vragen : de Belgische organisaties niet omdat zij niet vertegenwoordigd zijn in de "Prijzencommissie" van het Groothertogdom, en de Luxemburgse organisatie niet omdat zij geen enkel "belang" heeft in juridische zin.
- Indien in de algemene voorwaarden die door de Luxemburgse banken worden toegepast oneerlijke clausules voorkomen kunnen Duitse spaarders die een

lopende rekening hebben geopend in Luxemburg slechts rekenen op het optreden van bovengenoemde Luxemburgse organisatie (de Duitse organisaties zijn niet vertegenwoordigd in de Luxemburgse prijzencommissie) en als bepaalde clausules niet van toepassing zijn op "buitenlandse" klanten heeft deze organisatie geen belang (steeds in juridische zin) om op te treden.

- Indien Franse consumenten slachtoffer zijn van en ongeoorloofde handelspraktijk (zowel volgens de Luxemburgse als volgens de Franse wet) die zijn oorsprong vindt in Luxemburg, kunnen hun organisaties zich niet wenden tot de rechter in het Groothertogdom en kan de Luxemburgse organisatie volgens de lex fori geen belang aanvoeren.

De collectieve acties die volgens de Franse wet mogen worden ingesteld zijn voorbehouden aan "regelmatig aangemelde organisaties" (...) *Indien zij met het oog daarop zijn erkend* : die erkenning die de organisaties moeten hebben om te kunnen optreden is echter voorbehouden aan FRANSE organisaties (decreet nr. 88-586 van 6 mei 1988).

- Indien Duitse consumenten het slachtoffer zijn geworden van een (volgens de Franse wet) ongeoorloofde handelspraktijk die in Frankrijk heeft plaatsgehad, kan de Duitse consumentenorganisatie zich niet tot de Franse rechter wenden; indien de handelspraktijk (bijvoorbeeld postorderverkoop door een Frans bedrijf) in Duitsland heeft plaatsgehad en volgens de Duitse wet ongeoorloofd is, kan de consumentenorganisatie zich wenden tot de Duitse rechter en vervolgens de tenuitvoerlegging van het vonnis in Frankrijk vragen : van een "versnelde" procedure is dan echter geen sprake meer.
- Indien Italiaanse consumenten het slachtoffer zijn geweest van dezelfde handelspraktijken in Italië hebben zij zelfs deze mogelijkheid niet : de Italiaanse wet kent slechts een collectieve actie voor gevallen van misleidende reclame.

Hieraan zouden nog veel voorbeelden kunnen worden toegevoegd.

Toch is het zo dat door een vordering tot staking dikwijls een veelheid van (individuele) acties tot schadevergoeding kan worden voorkomen : hier is sprake van zowel een "preventief" instrument als van een instrument waardoor het ministerie van Justitie aanzienlijke "besparingen" kan doen.

In de interne markt, met een vrij verkeer van goederen en diensten, zou het beginsel van het "vrije verkeer" ook van toepassing moeten kunnen zijn op de juridische instrumenten waarmee de staking van ongeoorloofde handelspraktijken kan worden bereikt.

In artikel 24 van het Verdrag van Brussel is het volgende bepaald : "*In de wetgeving van een Verdragsluitende Staat voorziene voorlopige of bewarende maatregelen kunnen bij de rechterlijke autoriteiten van die Staat worden aangevraagd, zelfs indien een gerecht van een andere Verdragsluitende Staat krachtens dit Verdrag bevoegd is van het bodemgeschil kennis te nemen*".

In dringende gevallen kan de eiser zich dus in beginsel wenden tot de rechter van de plaats waar de maatregel ten uitvoer moet worden gelegd : hier is sprake van een beginsel (van "*nabijheid*" en doeltreffendheid) dat een zeer goed instrument zou kunnen zijn, indien de zaak aanhangig zou kunnen worden gemaakt door de organisaties (of de instantie) van de plaats waar de schade is geleden⁽⁵⁴⁾ bij rechter van de plaats waar de maatregel ten uitvoer moet worden gelegd.

Hier hebben we met de volgende paradox te maken :

- De organisaties/instanties van de plaats waar de schade is geleden zijn niet *GERECHTIGD* om op te treden (de locus standi is door de lex Fori "*voorbehouden*" aan de "*nationale*" organisaties);
- De organisaties/instanties van de plaats waar de maatregel ten uitvoer moet worden gelegd hebben (in de procesrechtelijke betekenis) geen *BELANG* om tenuitvoerlegging te verlangen (de belangen van de "*nationale*" consumenten worden niet geschaad door een praktijk die uitsluitend gericht is op "*buitenlandse*" consumenten).

Rebus sic stantibus kan worden volstaan met "*verplaatsing*" van het punt van oorsprong van de ongeoorloofde handelspraktijken naar de andere zijde van de grens van lex Fori om in de praktijk gevrijwaard te zijn tegen elke vordering tot stopzetting. Het doel van het Verdrag van Brussel (artikel 24) wordt omzeild en het beginsel van non-discriminatie (artikel 7 van het Verdrag) schijnt in het geding te zijn, aangezien volgens de lex Fori het vorderingsrecht uitsluitend toekomt aan de "*nationale*" organisaties.

In ieder geval : deze paradox is met het oog op de goede werking van de interne markt moeilijk aanvaardbaar^(54bis).

(54) Bij de Commissie zijn enkele tientallen klachten (tweeënveertig) binnengekomen over misleidende reclame die door een Duits bedrijf werd verzonden naar een klantenkring die uitsluitend buiten het Duitse grondgebied lag (inzonderheid Frankrijk).

In 1989 zijn door de Franse rechters verscheidene vonnissen gewezen waarbij dit bedrijf strafrechtelijk of civielrechtelijk werd veroordeeld, maar geen van deze uitspraken kon tot nu toe worden uitgevoerd : een op 29 januari ingediend verzoek is afgewezen door de griffie van de bevoegde Duitse rechter, op grond dat de verweerder van adres was veranderd en onmogelijk kon worden bereikt. Intussen heeft een onderneming met de naam "*Chance Vertrieb*" (die dezelfde postbus gebruik als "*Homevertrieb*"), de zaak overgenomen en de Franse consumenten precies dezelfde reclame toegezonden als reeds door de Franse rechter was veroordeeld.

(54bis) Zie hoofdstuk IV.A.

C. BIJSTAND VOOR JURIDISCH ADVIES EN KOSTELOZE RECHTSBIJSTAND

C.1. BIJSTAND VOOR JURIDISCH ADVIES

Uit de door de Commissie gesteunde modelprojecten (zie met name de projecten die thans in Ierland, Italië en Griekenland lopen) blijkt dat een zeer hoog percentage consumentengeschillen in de voor-gerechtelijke fase kan worden geregeld wanneer een adviesbureau (gratis, of althans, gezien zijn inkomsten, "toegankelijk") ter beschikking van de consument staat.

- In het Verenigd Koninkrijk dragen de plaatselijke instanties bij in de financiering van bijna duizend "Citizen Advice Bureaux" (Adviesbureaus voor de burgers), waar advies wordt gegeven door voornamelijk vrijwilligers.
- In Frankrijk is bij wet nr. 91-67 van 10 juli 1991, naast de kosteloze rechtsbijstand, de bijstand voor juridisch advies ingevoerd, waar de mensen inlichtingen kunnen krijgen over hun rechten en plichten, adviezen over de manier om voor hun rechten op te komen en bijstand bij de opstelling van juridische stukken.

Dit zijn even zovele voorbeelden (de opsomming is uiteraard niet uitputtend) waaraan een nadere beschouwing zou kunnen worden gewijd die tevens betrekking heeft op de grenzen van de "klassieke" kosteloze rechtsbijstand: deze laatste wordt alleen verleend bij contentieuze procedures, terwijl de belanghebbende wellicht behoefte zou hebben aan een eenvoudig advies (wat hem in de meeste geldende stelsels onthouden wordt)(54bis2)

-
- (54bis2) Zie in deze zin Aanbeveling nr. 5(93)1 betreffende de daadwerkelijke toegang tot het recht en de rechter voor zeer behoeftige personen, goedgekeurd door de Raad van Europa op 8 januari 1993.
- In het kader van het "Actieprogramma op middellange termijn ter bestrijding van uitsluiting en ter bevordering van solidariteit" (1994-1999) dat door de Commissie is opgesteld, wordt ook gewezen naar het debat over de daadwerkelijke toegang van kansarmen tot de rechtsgang, tot methoden voor de beslechtiging van geschillen, parallel aan de officiële wegen, en tot de rechterlijke instanties. Hier kunnen onder meer de volgende mogelijke benaderingswijzen worden genoemd:
- de ontwikkeling en de financiering van centra of diensten voor juridisch advies die dicht bij de mensen staan;
 - het gebruik maken van bemiddeling en minnelijk schikking;
 - toegang tot de rechter;
 - de mogelijkheid voor niet-gouvernementele organisaties en verenigingen zonder winstoogmerk om in rechte op te treden, ten einde op te komen voor de rechten van diegenen die niet voor zichzelf kunnen opkomen omdat zij in een toestand van afhankelijkheid verkeren en op drift zijn.

C.2) KOSTELOZE RECHTSBIJSTAND

De voorschriften van de Lid-Staten die handelen over de kosteloze rechtsbijstand lopen zeer sterk uiteen en de verschillen betreffen zowel :

- de voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen (hoogte van het inkomen en soms van het vermogen, met in sommige landen nog een summiere beoordeling van de "gegrondheid" van de voorgenomen actie);
- het door deze regeling bestreken gebied (de buitengerechtelijke procedures, zoals arbitrage, en de administratieve procedures vallen in de meeste Lid-Staten niet onder de regelingen);
- de wijze van toepassing (inzonderheid de mogelijkheid om zijn advocaat te kiezen).

Het belang van de kosteloze rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen is zeer groot : de kosten van deze gedingen liggen dikwijls hoger dan de kosten van een soortgelijk geding op nationaal niveau (zie hoofdstuk III.A.2), en de noodzaak om gebruik te maken van de diensten van een advocaat omdat de te behandelen rechtskwesties ingewikkeld zijn, kan niet worden omzeild, zelfs niet wanneer de bijstand van een advocaat in theorie facultatief is ("*small claim*"-procedures, procedures voor het kantongerecht).

In de voorwaarden om voor kosteloze rechtsbijstand in aanmerking te komen, inzonderheid de hoogte van het inkomen waaraan de toekenning van de rechtsbijstand gekoppeld is, wordt geen rekening gehouden met deze dimensie van het probleem : zelfs indien de justitiabele normaliter de kosten van de advocaat zou kunnen dragen (of persoonlijk in rechte zou kunnen optreden) voor een "gewoon" geschil, toch is het hem dikwijls onmogelijk de kosten te dragen (of persoonlijk in rechte op te treden) in hetzelfde soort geschil dat een grensoverschrijdend karakter draagt(54bis).

Gelet op het voorgaande is de Raad van de Balies van de Europese Gemeenschappen door de Commissie belast met een onderzoekproject om een beter inzicht te krijgen in de bestaande situatie, wat heeft geleid tot :

(54bis) In de zaak Cowan heeft het Hof van Justitie voor recht verklaard :
"Het onder meer in artikel 7 EEG-Verdrag tot uitdrukking gebrachte non-discriminatiebeginsel moet aldus worden uitgelegd, dat het zich er tegen verzet, dat een Lid-Staat met betrekking tot personen die aan het Gemeenschapsrecht het recht ontlenen om zich in het bijzonder als ontvanger van diensten naar die Staat te begeven, de toekenning van staatswege van een vergoeding voor de lichamelijke schade die in die Staat is toegebracht aan iemand die het slachtoffer van een geweldsmisdrijf is geworden, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de betrokkene een verblijfskaart bezit of onderdaan is van een land waarmee die Lid-Staat een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten (Overweging 20) (arrest van 2 februari 1989, jurispr. biz. 195, citaat op biz. 222).

- A) een ontwerp voor een "Gids voor de kosteloze rechtsbijstand";
- B) een verslag aan de Commissie met een overzicht van de voorschriften van de Lid-Staten voor de toekenning van kosteloze rechtsbijstand.

Op grond van dit onderzoek kan bovendien een begin worden gemaakt met een gedachtenwisseling in de Gemeenschap over de kosteloze rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen; in het kader van deze gedachtenwisseling zal ook de vraag ter sprake komen, of rechtspersonen zonder winstoogmerk daarvoor in aanmerking komen.

D. GEMEENSCHAPSRECHT EN BEROEPSMOGELIJKHEDEN

D.1. DE BAND TUSSEN DE INHOUD VAN HET RECHT EN BEROEPSMOGELIJKHEDEN

In zijn arrest van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90; Jurispr. 1991, biz. 5357) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen het volgende overwogen : *"bovendien is het vaste rechtspraak, dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheden belast is met de toepassing van de Gemeenschapsrechtelijke bepalingen, de VOLLE WERKING van die bepalingen dient te verzekeren en de daarin aan particulieren toegekende rechten moeten beschermen. AAN DE VOLLE WERKING VAN DE GEMEENSCHAPSBEPALINGEN ZOU WORDEN AFGEDAAN EN DE BESCHERMING VAN DE DAARIN TOEGEKENDE RECHTEN ZOU WORDEN AFGEZWAKT, INDIEN PARTICULIEREN NIET DE MOGELIJKHEID Zouden hebben om schadevergoeding te verkrijgen wanneer hun rechten worden aangetast als gevolg van een schending van het Gemeenschapsrecht die aan een Lid-Staat kan worden toegerekend."*

De band tussen de inhoud van het recht en beroepsmogelijkheden ("UBI JUS, IBI REMEDIUM") is door dit arrest van het Hof van Justitie zeer duidelijk bevestigd : indien de mogelijkheid ontbreekt schadevergoeding te krijgen wanneer de in een communautaire norm toegekende rechten zijn geschonden, is de doeltreffende toepassing van het Gemeenschapsrecht zelve in het geding.

Volgens het Hof van Justitie is de toepassing van deze beroepsmogelijkheden een werkelijke verplichting voor de Lid-Staten die *"tevens haar grondslag [vindt] in artikel 5 EEG-Verdrag dat de Lid-Staten verplicht alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de krachtens het Gemeenschapsrecht op hen rustende verplichtingen te verzekeren. Hiertoe behoort ook de verplichting de onwettige gevolgen van een schending van het Gemeenschapsrecht ongedaan te maken (zie met betrekking tot de overeenkomstige bepalingen van artikel 86 van het EGKS-Verdrag, het arrest van 16 december 1960, zaak 6/60 Humblot, Jurispr. biz. 1169)"*.

Komt deze verplichting neer op de eis dat er een beroepsmogelijkheid bestaat, afgezien van de inhoud ervan en van de procedureformaliteiten ?

Volgens het Hof van Justitie is dit niet het geval : zelfs indien "bij gebreke van een gemeenschapsregeling ter zake het immers een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke Lid-Staat is om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor rechtsvorderingen" "[mogen] niettemin de FORMELE EN MATERIËLE voorwaarden die door de onderscheiden nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding zijn vastgesteld, niet ongunstiger zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden EN [mogen] niet van dien aard zijn, DAT ZIJ HET VERKRIJGEN VAN SCHADEVERGOEDING NAGENOEG ONMOGELIJK OF UITERST MOEILIJK MAKEN"; in ieder geval moeten deze procedureregels "de rechten die de justitiabelen aan het Gemeenschapsrecht ontlenen TEN VOLLE beschermen".

Bij gebreke aan een gemeenschapsregeling zijn de REGELS voor de toegang tot de rechter eveneens een door het Gemeenschapsrecht opgelegde verplichting. Dit wordt bevestigd door het arrest van het Hof van 9 november 1983, zaak 199/82 (Jurispr. blz. 3595) in verband met een Lid-Staat waarvan de beroepsprocedures in verband met de terugvordering van in strijd met het Gemeenschapsrecht geheven belastingen zodanig waren opgezet "dat het uiterst moeilijk wordt om terugbetaling te verkrijgen".

De jurisprudentie van het Hof van Justitie op dit punt (inzonderheid de arresten van 19.11.1991 en 9.11.1983), kan als volgt worden samengevat :

de erkenning van een inhoudelijk recht door de rechtsorde van de Gemeenschap houdt steeds de erkenning in van een vorderingsrecht (anders zou de "volle werking" van het Gemeenschapsrecht niet zijn verzekerd) : de aanwezigheid van passende beroepsmogelijkheden is dus een kwestie van Gemeenschapsrecht;

de toepassing van deze beroepsmogelijkheden door de Lid-Staten is een werkelijke verplichting, gebaseerd op artikel 5 van het Verdrag : het betreft hier de verplichting om "de onwettige gevolgen van een schending van het Gemeenschapsrecht ongedaan te maken";

de regels voor de toegang tot de rechter worden niet ter beoordeling van de Lid-Staten gelaten : zelfs indien een communautaire regeling ontbreekt mogen de materiële en formele voorwaarden die in de nationale wetgevingen zijn vastgesteld :

- niet ongunstiger zijn dan die voor gelijksoortige nationale vorderingen;
 - noch van dien aard zijn dat zij de verkrijging van schadevergoeding uiterst moeilijk of onmogelijk maken;
- en zij moeten
- de volle werking verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het Gemeenschapsrecht ontleen.

De Commissie moet als "hoedster" van het Gemeenschapsrecht (artikel 155 van het Verdrag van Rome) waken over de eerbiediging van deze voorwaarden en (in voorkomend geval op grond van artikel 169 van het Verdrag) eisen dat de Lid-Staten de nodige maatregelen treffen.

D.2 DE BEROEPSMOGELIJKHEDEN IN DE COMMUNAUTAIRE WETGEVING

"Bij gebreke van een gemeenschapsregeling ter zake is het immers een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor rechtsvorderingen"(54ter). Het Hof van Justitie sluit dus niet uit dat de bevoegde rechter in een gemeenschapsregeling kan worden aangewezen of dat daarin de procesregels worden gegeven voor rechtsvorderingen voor een specifiek terrein, bij voorbeeld in het kader van een richtlijn.

In deze zin zijn in de communautaire wetgeving reeds verschillende voorbeelden te vinden.

1) Richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25.02.1992

Juridische grondslag : artikel 100A

Deze richtlijn (tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie), is bijna volledig gewijd aan de invoering van *"maatregelen ... om leveranciers en aannemers passende beroepsmogelijkheden te geven ingeval van schending van het Gemeenschapsrecht ter zake of van de nationale voorschriften waarin dit recht is omgezet"*.

(54ter) HvJEG, arrest van 19 november 1991 (Jurispr. 1991, blz. 5357).

De communautaire wetgever heeft de Lid-Staten niet slechts de verplichting opgelegd een speciale beroepsprocedure in te voeren, maar hij heeft ook nadere regels gesteld betreffende :

- het belang om een beroep in te stellen (artikel 1, lid 3);
- voorlopige maatregelen, met inbegrip van maatregelen om de aanbestedingsprocedure op te schorten (artikel 2, lid 1, onder a);
- de nietigverklaring van onwettige besluiten (artikel 2, lid 1, onder b);
- "andere maatregelen", zoals een betalingsopdracht (artikel 2, onder c);
- schadevergoeding (artikel 2, lid 1, onder d);
- de bewijslast (artikel 2, lid 7);
- de "doeltreffende" tenuitvoerlegging van de beslissing (artikel 2, lid 8);
- de motivering van de beslissingen (artikel 2, lid 9);
- de beroepsregeling (artikel 2, lid 9);

en zelfs betreffende een bemiddelingsprocedure die in de richtlijn tot in de kleinste details is geregeld (artikelen 9 tot en met 11).

Het spreekt vanzelf dat een dergelijke richtlijn, ook al is het beoogde doel het inhoudelijke recht (doorzichtigheid van de opdrachten en waarborg voor non-discriminatie) diep ingrijpt in het procesrecht van de Lid-Staten en dat het ook niet anders zou kunnen zijn : dit was het enige middel om de volle werking van de bedoelde maatregelen te verzekeren.

In de "overwegingen" wordt trouwens het gekozen instrument duidelijk gerechtvaardigd op grond van het nagestreefde doel :

- *"Overwegende dat Richtlijn 90/531/EEG ... deze procedures aan regels bindt om te garanderen dat potentiële leveranciers en aannemers een eerlijke kans krijgen, maar geen specifieke bepalingen bevat op grond waarvan een daadwerkelijke naleving van die richtlijn kan worden gewaarborgd";*
- *"Overwegende dat de zowel op nationaal als op Gemeenschapsniveau bestaande voorzieningen die de toepassing van deze richtlijn moeten waarborgen, niet altijd adequaat zijn";*
- *"Overwegende dat het ontbreken van doeltreffende beroepsmogelijkheden of de ontoereikendheid van de bestaande mogelijkheden ondernemingen in de Gemeenschap ervan zou kunnen weerhouden hun kans te wagen";*

- *Overwegende dat het openstellen van de aanbestedingen in de betrokken sectoren voor mededinging uit de gehele Gemeenschap maatregelen vereist om leveranciers en aannemers passende beroepsmogelijkheden te geven in geval van schending van het Gemeenschapsrecht ter zake of van de nationale voorschriften waarin dit recht is omgezet;*
- *Overwegende dat een aanzienlijke uitbreiding van de garanties inzake doorzichtigheid en non-discriminatie vereist is en dat, wil dit tot concrete resultaten leiden, er doeltreffende en snelle beroepsprocedures moeten bestaan;*

2) Richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21.12.1989

Juridische grondslag : artikel 100A

Overeenkomstige (hoewel minder uitvoerige) bepalingen ingevoerd bij Richtlijn 89/665/EEG houdende "coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zijn betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken" (in dit geval komt de uitdrukking "beroepsprocedures" zelfs voor in de titel van de richtlijn).

Ook hier heeft de Raad artikel 100A als juridische basis genomen, hoewel de richtlijn als (voornaamste) doel had de invoering van een beroepsprocedure.

Het is hier geen ANDERE juridische basis dan die, welke het door het Verdrag beoogde doel vastlegt : wanneer het beschikken zonder meer over het inhoudelijke recht niet voldoende was om het doel te bereiken, waren de nodige "procedure"-voorschriften geboden, evenals in het eerste geval.

3) De richtlijnen van de Raad 84/450/EEG van 10.09.1984 (Juridische grondslag artikel 100) en 92/28/EEG van 31.03.1992 (Juridische grondslag : artikel 100A) en 93.13/EEG (Juridische grondslag : artikel 100A) van 05.04.1993

In Richtlijn 84/450/EEG (betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake misleidende reclame) is een soortgelijke aanpak gevolgd wat betreft de band tussen het beschermde belang en de beroepsmogelijkheden.

Deze richtlijn schrijft de invoering voor van "passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van misleidende reclame in het belang van zowel consumenten als concurrenten en het publiek in het algemeen". (artikel 4, lid 1).

In artikel 4, lid 2, wordt de verplichting opgelegd om aan de rechterlijke (of administratieve) instanties bevoegdheid te verlenen (dan wel een gerechtelijke procedure in te leiden tot verkrijgen van zo'n verbod) om :

- te bevelen dat de misleidende reclame wordt gestaakt;
- indien de misleidende reclame nog niet onder het publiek is gebracht, doch zulks op het punt staat te gebeuren, de publikatie te verbieden. Deze maatregelen moeten voorts kunnen worden genomen in het kader van een versnelde procedure en artikel 6 schrijft de omkering van de bewijslast voor inzake "de materiële juistheid van de feitelijke gegevens in de reclame".

In artikel 12 van Richtlijn 92/28/EEG betreffende reclame voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik is dezelfde regeling opgenomen.

In Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten is deze aanpak onlangs bevestigd omdat hierin een onderdeel "procedure" voorkomt (artikel 7) dat een vernieuwing brengt in de nationale wetgeving van bepaalde Lid-Staten.

In de drie gevallen is (evenals op het terrein van de overheidsopdrachten) de invoering van beroepsmiddelen alsmede de definitie van bepaalde procedureregels op communautair niveau geregeld ten einde de volledige werking van het beschermde belang te waarborgen (doorzichtigheid en non-discriminatie bij overheidsopdrachten; bescherming van de consument en van de concurrent tegen misleidende reclame of oneerlijke bedingen);

4) Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3.10.1989

Juridische grondslag : artikel 57, lid 2, en artikel 66

Richtlijn 89/552/EEG beoogt de "coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten".

In het kader van deze coördinatie wordt in artikel 23 een "weerwoord" Ingevoerd voor "alle natuurlijke en rechtspersonen, ongeacht hun nationaliteit, wier wettige belangen, met name aanzien en reputatie, zijn aangetast door een onjuist bewering tijdens een televisie-uitzending".

Dit is een werkelijk rechtsmiddel dat de rechtsorde van de Gemeenschap heeft Ingevoerd als garantie voor de bescherming van een substantieel recht.

De verplichting voor de Lid-Staten om een daadwerkelijk recht op weerwoord in te voeren jegens de televisie-omroeporganisaties is nader omljnd in artikel 23, lid 3 van de richtlijn, dat als volgt luidt : "De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om dit recht of deze maatregelen te verwezenlijken en de procedure vast te stellen voor de uitoefening van dit recht. Met name zien zij erop toe dat de termijn voor de uitoefening van het recht op weerwoord of vergelijkbare maatregelen voldoende ruim is en dat een en ander zodanig is georganiseerd dat natuurlijke of rechtspersonen die in andere Lid-Staten woonachtig of gevestigd zijn, dit recht of deze maatregelen op passende wijze kunnen uitoefenen".

Tenslotte is een rechterlijke controle op het recht op weerwoord Ingevoerd in artikel 23, lid 5, van de richtlijn, dat als volgt luidt : "Er dient te worden voorzien in procedures waarbij geschillen betreffende de uitoefening van het recht op weerwoord of vergelijkbare maatregelen aan het oordeel van de rechter worden voorgelegd".

5) Richtlijn 93/7/EEG van de Raad van 15.3.1993

Juridische grondslag : artikel 100A

Als gevolg van de goedkeuring van Verordening (EEG) nr. 3911/92 van de Raad van 9 december 1992 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen is in artikel 5 van Richtlijn 93/7/EEG van de Raad van 15 maart 1993 sprake van een *"vordering tot teruggave van een op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een Lid-Staat gebracht cultuurgoed"*.

Deze vordering kan worden ingesteld door de Lid-Staat van welks grondgebied het goed op onrechtmatige wijze is verdwenen (verzoekende Lid-Staat) tegen de bezitter (of, bij ontstentenis van de bezitter, tegen de houder) bij de bevoegde rechtbank van de Lid-Staat op welks grondgebied het cultuurgoed zich bevindt (aangezochte Lid-Staat).

De verjaringstermijn voor deze "vordering tot teruggave" is voor alle Lid-Staten vastgesteld in de richtlijn zelf (artikel 7), waar tevens wordt gehandeld over de voorwaarden voor ontvankelijkheid (artikel 7, lid 2), de vergoeding die aan de bezitter wordt toegekend wanneer hij bij de verwerving *"de nodige zorgvuldigheid heeft betracht"* (artikel 9), gevallen van schenking of erfopvolging (artikel 9, derde alinea) en de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van de beslissing (artikel 10).

Volgens artikel 4, lid 6, van de richtlijn kunnen de bevoegde autoriteiten van de aangezochte Lid-Staat ook, onverminderd artikel 5, *"de weg effenen voor een arbitrageprocedure overeenkomstig de nationale wetgeving van de aangezochte Lid-Staat; de verzoekende Lid-Staat en de bezitter of houder moeten uitdrukkelijk met de arbitrageprocedure akkoord gaan"*.

In deze richtlijn (juridische grondslag : artikel 100A) wordt een werkelijk vorderingsrecht (*locus standi*) toegekend niet aan de eigenaar van het goed, doch aan de instantie die het algemeen belang vertegenwoordigt en die benadeeld is door de (onrechtmatige) uitvoer van het goed.

In dit verband is het dienstig erop te wijzen dat de verzoekende Lid-Staat, aan wie de richtlijn het belang en de bevoegdheid toekent om de vordering in te stellen voor de rechtbanken van de aangezochte Lid-Staat, niet noodzakelijkerwijs de eigenaar van het cultuurgoed is (het merendeel van deze goederen maakt deel uit van privé-verzamelingen) : het vorderingsrecht is niet gekoppeld aan het bezit van de titel van een recht (de eigendom van het goed), maar aan de vertegenwoordiging van het algemeen belang (de bescherming van het cultureel erfgoed).

Dit voorbeeld bevestigt nogmaals de band die bestaat tussen het beschermde belang en de beroepsmogelijkheden (vorderingsrecht); zonder die beroepsmiddelen zou de door het recht verleende bescherming niet effectief zijn : dit is zeer goed samengevat in het beginsel van het Common Law : "*UBI REMEDIUM, IBI IUS*".

ENKELE CONCLUSIES

De "*bijdragen*" van de communautaire wetgever op het terrein van het procesrecht zijn ingegeven door :

- a) de noodzaak om de "*daadwerkelijke toepassing te garanderen*" van het Gemeenschapsrecht (Richtlijnen 92/13/EEG en 89/665/EEG, d.w.z. de "*doeltreffendheid*" daarvan (Richtlijnen 92/28/EEG en 84/450/EEG);
- b) de wenselijkheid dat "*degene die in zijn rechtmatige belangen is geschaad dit recht daadwerkelijk kan uitoefenen*" (Richtlijn 89/552/EEG);
- c) de koppeling tussen de vertegenwoordiging van een belang dat beschermd is door de rechtsorde en het gerechtigd zijn tot een vorderingsrecht, zodat kan worden "*gereageerd*" op de schending van de norm die het vertegenwoordigde belang beschermt (Richtlijn 93/7/EEG).

Bij laatstgenoemd voorbeeld moeten wij het volgende bedenken :

1. in de rechtsorde van de Gemeenschap worden niet uitsluitend particuliere belangen beschermd;
2. de koppeling tussen door de wetgever beschermd belang en beroepsmogelijkheden (die de doeltreffende uitoefening daarvan moeten waarborgen) houdt in dat een recht van beroep kan worden uitgeoefend door de instantie die het beschermde belang vertegenwoordigt (dit behoeft niet steeds een particulier te zijn).

Gelet op het subsidiariteitsbeginsel kan het optreden van de communautaire wetgever ten aanzien van de beroepsmogelijkheden uiteraard slechts een uitzondering zijn : in beginsel houdt de erkenning van een subjectief recht (of collectief belang) door de communautaire rechtsorde niet in dat een andere beroepsmogelijkheid wordt geschapen (of procedurevoorschriften) dan die, welke in elke Lid-Staat aanwezig wordt geacht.

Desondanks was in bovengenoemde gevallen de harmonisatie van bepaalde procedurevoorschriften (of de invoering van een specifieke beroepsmogelijkheid) geboden, aangezien de bestaande nationale procedures geen waarborgen konden bieden voor de daadwerkelijke (en niet-discriminerende) toepassing van bedoelde voorschriften.

De door de Raad gekozen juridische basis was achtereenvolgens :

- artikel 100 (Richtlijn 84/450/EEG van 10.9.1984);
- de artikelen 57 en 66 (Richtlijn 85.552/EEG van 3.10.1989);
- artikel 100A (Richtlijnen 89/665/EEG van 21.12.1989, 92/13/EEG van 25.2.1992, 92/28/EEG van 31.3.1992, 93/7/EEG van 15.3.1993, 93/13/EEG van 5.4.1993).

IV OPMERKINGEN MET HET OOG OP EEN DISCUSSIE

A) HET VRIJE VERKEER VAN VERBODSACTIES

Het mededingingsrecht en het consumentenrecht zijn de twee pijlers waarop de goede werking berust van elk economisch systeem dat gebaseerd is op de markteconomie, die aldus zijn voornaamste doel kan bereiken : vrije toegang tot de markt voor de ondernemingen en vrijheid van keuze voor de consument⁽⁵⁶⁾.

De inrichting van deze ruimte van vrijheden berust in alle Lid-Staten op voorschriften van tweeërlei niveau :

- een eerste niveau (het eigenlijke recht) om minimum "spelregels" vast te stellen (bij ontstentenis waarvan de speler met de minste gewetensbezwaren het wint, en niet de beste)⁽⁵⁷⁾;

(56) De onderlinge samenhang tussen deze twee vrijheden is ook terug te vinden in de artikelen 85 en 86 van het Verdrag. In verscheidene Staten is de toezichthoudende autoriteit trouwens dezelfde : Office of Fair trading in het verenigd Koninkrijk; Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes in Frankrijk; Ministerie van Economische Zaken in België; Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in Italië.

(57) Gezien vanuit het standpunt van de ondernemingen die de spelregels naleven brengt een schending van het consumentenrecht ook een concurrentievervalsing teweeg ten voordele van de onderneming die deze heeft veroorzaakt : een voorbeeld hiervan is de misleidende reclame.

- een tweede niveau (procedurevoorschriften) waarbij een "regelende instantie" wordt aangewezen en procedures waardoor de schending van bovengenoemde regels kan worden voorkomen en/of van een sanctie voorzien⁽⁵⁸⁾.

Het eerste niveau heeft in de Gemeenschap het onderwerp uitgemaakt van een "onderlinge aanpassing" van de nationale voorschriften: er bestaan dus "minimumspelregels" op grond waarvan de interne markt tot stand kon worden gebracht, hoewel de eigenlijke toepassing (d.w.z. de werking van de markt) gebaseerd is op een veelheid van procedures en "regelende" instanties.

In de hoofdstukken III.A.2 en III.B.2 zijn de "verkeersproblemen" onderzocht tussen de bestaande nationale procedures en de gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien.

Om dergelijke gevolgen te voorkomen op het terrein van het mededingingsrecht is van meet af aan in het Verdrag een "tweeledig niveau" van communautaire voorschriften opgenomen: spelregels zijn vastgesteld in de artikelen 85 en 86 en in artikel 87 is bepaald dat "alle verordeningen of richtlijnen, dienstig voor de toepassing" van deze beginselen moeten worden vastgesteld, op grond waarvan een reeks procedureregels kon worden vastgesteld⁽⁵⁹⁾.

(58) In de Lid-Staten kan van deze procedures gebruik worden gemaakt door ofwel de consumentenorganisaties, ofwel de ondernemersorganisaties, ofwel de overheidsinstantie die belast is met de zorg voor de goede werking van de markt.

(59) Verordening nr. 17/62 van de raad van 6 februari 1962 - Verordening nr. 27/62 van de Commissie van 3 mei 1962 - Verordening nr. 99/63 van de Commissie van 25 juli 1963 - Verordening nr. 19/65 van de Raad van 2 maart 1965, enz. Op dit terrein is niet alleen de procedure communautaire maar is de "regelende instantie" ook een communautaire regelende instantie.

Op de overige gebieden waar de inhoudelijke bepalingen onderling zijn aangepast zijn soms specifieke procedureregels ingevoerd op basis van artikel 100A (de richtlijnen waarin deze benadering is gevolgd zijn behandeld in hoofdstuk III.D.2) : artikel 100A (gekwalificeerde meerderheid in plaats van eenparigheid van stemmen, zoals in artikel 100) is namelijk ingevoerd bij de Europese Akte om de *"onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten die de Instelling⁽⁶⁰⁾ en de werking⁽⁶¹⁾ van de Interne markt betreffen"* te bevorderen.

De goede werking van elke markt is, zoals blijkt uit de nationale wetgevingen, namelijk afhankelijk van de aanwezigheid van een *"regelende instantie"* en van een *"procedure"* waardoor de spelregels kunnen worden opgelegd (anders zou met deze regels de spot worden gedreven), zowel in het belang van de consument als in het belang van de concurrerende ondernemingen.

Wat de ongeoorloofde handelspraktijken betreft (bij voorbeeld : misleidende reclame, oneerlijke clausules), kunnen de bestaande nationale procedures hun werking niet hebben (en kunnen de nationale regulerende instanties hun rol niet vervullen) wanneer de oorsprong van de ongeoorloofde praktijk in een andere Staat ligt (de praktische voorbeelden van deze toestand zijn behandeld in hoofdstuk III.B.2);

(60) Het inhoudelijke recht.

(61) Aangezien de goede werking van de interne markt immers afhankelijk is van een veelheid van procedures, vallen de procedurele "belemmeringen" volledig onder artikel 100A, lid 1; dit blijkt ook uit het tweede lid van dit artikel dat als volgt luidt : *"lid 1 is niet van toepassing op de fiscale bepalingen, op de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en op de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers"*. De procedurevoorschriften maken geen deel uit van de *"uitgesloten terreinen"*.

bovendien is in de bestaande situatie soms sprake van een discriminatieprobleem⁽⁶²⁾.

De goede werking van de interne markt eist, gelet op het voorgaande, dat een beginsel van vrij verkeer ook van toepassing is op de rechtsvorderingen waarmee de stopzetting kan worden verkregen van ongeoorloofde (grensoverschrijdende) praktijken.

Daarvoor zijn er slechts drie keuzemogelijkheden :

- ofwel er wordt een communautaire "regelende instantie" geschapen, die een communautaire procedure toepast⁽⁶³⁾;
- ofwel de nationale regelende instanties krijgen de beschikking over een communautaire procedure (harmonisatie van de verbodsacties);
- ofwel er wordt gewoon de mogelijkheid gegeven dat de bestaande nationale procedures (zonder harmonisatie) de gevolgen kunnen hebben waarvoor zij zijn bedoeld (wederzijdse erkenning van de "locusstandi").

Deze verschillende oplossingen moeten worden onderzocht in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. Dit houdt in dat de Gemeenschap op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt "indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt" (artikel 3 B, tweede alinea van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

(62) Wat de collectieve acties betreft : in de *nationale wetgevingen* waarin dit instrument is geregeld wordt dit uitsluitend *voorbehouden* aan de nationale organisaties (zie hoofdstukken III.B.1 en III.B.2). In artikel 7 van het Verdrag wordt "elke discriminatie op grond van nationaliteit" verboden (lid 1) en is bepaald dat (lid 2) *de Raad ... , op voorstel van de Commissie en in samenwerking met het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen regelingen [kan] treffen met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties.*

(63) Deze oplossing is gekozen voor het mededingingsrecht. In het Rapport-Sutherland is een soortgelijke oplossing gekozen met het voorstel een ombudsman in te stellen die tot taak krijgt door consumenten voorgelegde problemen te onderzoeken.

Dit houdt in concreto in dat de noodzaak van elk nieuw optreden van de Gemeenschap moet worden aangetoond. Daarvoor moeten drie vragen worden beantwoord :

- Welke Europese dimensie heeft het probleem ?
- Welke oplossing is het meest doeltreffend, bij vergelijking van de middelen waarover de Gemeenschap beschikt ?
- Welke meerwaarde heeft een gemeenschappelijk optreden boven een afzonderlijk optreden van de Lid-Staten ?

Aan dit bewijs van de noodzaak stelt het Verdrag betreffende de Europese Unie bovendien nog als eis dat voor elk optreden van de Gemeenschap, of dit nu wel of niet onder een exclusieve bevoegdheid valt, wordt nagegaan of het evenredig is aan het te bereiken doel (artikel 3 B, derde alinea). De intensiteit van het communautaire optreden moet, op dit punt, aan de Lid-Staten een zo groot mogelijke speelruimte laten voor de tenuitvoerlegging. Dit wil zeggen dat het optreden van de communautaire wetgever krachtens het subsidiariteitsbeginsel tot de hoofdzaken beperkt blijft.

Naar het oordeel van de Commissie komt in dit geval de eerste oplossing (invoering van een "communautaire regelende instantie") in dit stadium niet in aanmerking. Gezien de veelheid en rijke schakering van de instrumenten die in de Lid-Staten op nationaal en plaatselijk niveau bestaan, kan de conclusie niet luiden dat een extra "regelende instantie" op gemeenschapsniveau als zodanig een concrete meerwaarde zou geven aan de bestaande toestand. De tweede en derde oplossing die in aanmerking komen (harmonisatie van de verbodsacties en wederzijdse erkenning van de "locus standi") verdienen daarentegen nader onderzoek; dit onderzoek zal, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, worden beperkt tot de huidige belemmeringen voor het "vrije verkeer van procedures".

Rekening houdend met het voorgaande komen de volgende mogelijkheden in aanmerking :

eerste mogelijkheid : "minimale" harmonisatie betreffende de

voorwaarden⁽⁶⁴⁾ voor de verbodsacties die in elke Lid-Staat kunnen worden ingesteld door instanties⁽⁶⁵⁾ die het belang vertegenwoordigen dat door een ongewone handelspraktijk is geschonden : deze maatregel zou vergezeld moeten gaan van de onderlinge erkenning van het recht op om te treden dat door de nationale wetgevingen is toegekend aan de organisaties⁽⁶⁶⁾;

tweede mogelijkheid : wederzijdse erkenning van de bestaande verbodsacties d.w.z. dat aan de instanties die het geschonden belang vertegenwoordigen, een vorderingsrecht wordt toegekend, gelijk aan het recht dat reeds door de *lex Fori* is toegekend aan de "nationale" organisaties⁽⁶⁷⁾.

In beide gevallen wordt, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, de definitie van de criteria voor de "*representativiteit*" (bevoegdheid om een vordering in te stellen) aan de Lid-Staten overgelaten : naar gelang van de juridische tradities van elk land kan dit een administratieve procedure zijn (goedkeuring) of kan het gaan om de toepassing door de rechter van de algemene criteria voor vertegenwoordiging.

De instantie die in een Lid-Staat het geschonden belang vertegenwoordigt kan dus opkomen tegen een ongeoorloofde handelspraktijk bij de rechter van het land waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd : het gaat hier om het criterium van nabijheid waarvan artikel 24 van het Verdrag van Brussel uitgaat (zie hoofdstuk III.B.2) zodat "*dringende*" maatregelen een nuttige werking kunnen hebben

(64) In de meeste Lid-Staten vallen deze voorwaarden onder het begrip "*belang*".

(65) Zowel consumentenorganisaties als ondernemersverenigingen.

(66) Een Duitse organisatie (die volgens de Duitse jurisprudentie het belang van de consumenten of van het bedrijfsleven vertegenwoordigt) zou een verbodsactie kunnen instellen in Frankrijk indien de ongeoorloofde praktijk in dat land haar oorsprong heeft en een (ter zake door de Franse wet) erkende Franse organisatie zou een vordering kunnen instellen in Duitsland tegen uit dat land afkomstige praktijken.

(67) De consumentenombudsman (of een ondernemersorganisatie) in Denemarken zou bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk de verbodsactie volgens de Engelse wet kunnen instellen tegen een ongeoorloofde handelspraktijk die bedoeld is voor Deense consumenten, doch uit het Verenigd Koninkrijk afkomstig is. Zo zou ook de Deense consumentenombudsman toegang hebben tot de Franse rechter (wanneer een ongeoorloofde handelspraktijk uit Frankrijk afkomstig is en gericht aan het adres van Deense consumenten) en zouden de "*erkende*" Franse organisaties toegang hebben tot de rechter in het Verenigd Koninkrijk (wanneer een ongeoorloofde handelspraktijk afkomstig is uit het Verenigd Koninkrijk en gericht aan de Franse consument).

(de exequaturprocedure is voor dergelijke uitspraken niet bedoeld; bij gebreke van onmiddellijke tenuitvoerlegging heeft de Verbodsactie geen enkel nut meer).

De preventieve functie die (reeds) aan de verbodsacties is toegekend (door de nationale wetgevingen) zou haar gevolgen dus kunnen hebben, ongeacht de vraag, uit welk land de ongeoorloofde praktijk afkomstig is, en de toepassing van het Verdrag van Brussel (artikel 24) zou worden vergemakkelijkt. De goede werking van de interne markt eist dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen⁽⁶⁸⁾.

B) KOSTELOZE RECHTSBIJSTAND

Blijkens de in de Lid-Staten opgedane ervaring is het een illusie een vorderingsrecht in te voeren indien de rechthebbende niet de middelen heeft om dit recht uit te oefenen : dit geldt voor natuurlijke personen, doch ook voor rechtspersonen.

Met een verbodsactie kan geen schadevergoeding worden verkregen; de organisatie die deze instelt moet daarentegen de kosten dragen (voor de advocaat, van de expertise, de gerechtskosten) en deze kosten zullen in grensoverschrijdende gevallen waarschijnlijk een onoverkomelijke hinderpaal vormen (hier wordt geen rekening gehouden met de kans dat men in de procedure in het ongelijk wordt gesteld).

Dikwijls hebben de consumentenorganisaties zelfs niet de middelen die nodig zijn om de hun door de nationale wetgeving opgedragen taak te vervullen : des te sterker geldt dat zij niet de middelen zullen hebben om deze taak te vervullen in het geval van grensoverschrijdende ongeoorloofde praktijken.

We staan hier voor een probleem dat tezelfdertijd moet worden aangesneden in het kader van de in punt 1 genoemde discussie omdat anders het vorderingsrecht slechts symbolisch zou zijn.

Wat de kosteloze rechtsbijstand voor natuurlijke personen betreft, heeft de Commissie thans het verslag in studie dat zojuist voltooid is door de Raad van de balies van de Europese Gemeenschappen (zie hoofdstuk III.C.2); dit verslag kan het onderwerp vormen van een diepgaande discussie.

C) DE VEREENVOUDIGING VAN DE BESLECHTING VAN GRENSOVERSCHRIJDENDE GESCHILLEN

Gezien de preventieve functies van de verbodsacties kan het aantal "Individuele" zaken stellig worden verminderd, doch het is een ijdele hoop dat deze hierdoor zouden kunnen verdwijnen.

(68) Ook in het Rapport-Sutherland wordt (blz. 40, aanbeveling nr. 22) voorgesteld, dat de Lid-Staten op niet-discriminerende wijze zorgen voor een betere toegang van consumentenorganisaties tot de rechter.

Omdat de beslechting van grensoverschrijdende geschillen een ingewikkelde zaak is wordt het wegslagen van de interne markt ernstig belemmerd : de specifieke en extra hinderpalen voor de beslechting van deze geschillen (zie hoofdstuk III.A.2) zouden de consumenten en het midden- en kleinbedrijf ervan kunnen weerhouden hun voordeel te doen met het beginsel van het vrije verkeer.

Uit de peiling van Eurobarometer 38.1 van 23 december 1992 blijkt duidelijk wat de Europese burgers van de Instellingen van de Gemeenschap verwachten : op de vraag *"Bent U van mening dat de consumentenbescherming in alle landen van de Europese Gemeenschap dezelfde zou moeten zijn"*, antwoordt 88,9 % van de ondervraagden met JA (tegen 5,2 % NEE en 5,9 % met "weet het niet"). De Instellingen van de Gemeenschap zouden met dit percentage rekening moeten houden : voor andere communautaire beleidsterreinen is de mening van de ondervraagden verdeeld en verschillend per Lid-Staat, maar de bescherming van de consumenten door de Gemeenschap wordt door een duidelijke meerderheid gewenst (84 tot 92,8 % van de ondervraagden) in *alle* Lid-Staten⁽⁶⁹⁾.

In de eerste mededeling over de consument en zijn verhaalsmogelijkheden (COM(84)692) schrijft de Commissie : *"het hoofddoel moet volgens de Commissie daarbij duidelijk voorop blijven staan, namelijk dat de consumenten overal in de Gemeenschap een grotendeels gelijk niveau van rechtsbescherming genieten"* (samenvatting, tweede alinea).

In artikel 57, lid 3, van het Verdrag van Brussel⁽⁷⁰⁾ wordt rekening gehouden met het bestaan van "bepalingen die, voor bijzondere onderwerpen, de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning of de tenuitvoerlegging van beslissingen regelen en die zijn vervat of zullen zijn vervat in de besluiten van de Instellingen van de Europese Gemeenschappen" : voor bijzondere onderwerpen zou een communautair besluit dus bepaalde procedurevoorschriften kunnen regelen (wat evenmin is uitgesloten in artikel K van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarvan de bepalingen van toepassing zullen zijn "onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschappen" : artikel K1, eerste alinea).

(69) 88,2 % in België	85,5 % in Denemarken	84,0 % in Duitsland
91,4 % in Griekenland	90,0 % in Spanje	88,9 % in Frankrijk
	88,1 % in Ierland	92,5 % in Italië
85,8 % in Luxemburg		
	92,8 % in Nederland	86,5 % in Portugal
90,6 % in het Verenigd		

Koninkrijk

(70) Toegevoegd bij artikel 25, lid 1, van het Toetredingsverdrag van 1978.

Voorts biedt het nieuwe institutionele kader voor de justitiële samenwerking niet alleen de mogelijkheid de gewone weg te bewandelen maar het kent ook andere vormen van samenwerking, zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijk optreden. Als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie is de Commissie voornemens zoveel mogelijk gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden op het terrein van de justitiële samenwerking op civielrechtelijk gebied die Titel VI van het Verdrag biedt.

Alvorens te spreken over de bevoegdheden (communautaire, intergouvernementele of nationale) is de PREALABELE vraag, welke initiatieven moeten worden ontplooid. Daarom moet een follow-upsysteem voor grensoverschrijdende geschillen worden ingesteld die eerst moet nagaan, welke problemen zich in de praktijk voordoen en vervolgens een lijst moet voorstellen met prioritair te behandelen kwesties : de keuze van de INSTRUMENTEN (de bevoegdheden) mag niet voorafgaan aan de analyse van de te bereiken doelstellingen (harmonisatie, wederzijdse erkenning, meer samenwerking tussen de Lid-Staten).

Dit follow-upsysteem zou kunnen bestaan uit leden van de rechterlijke macht en onafhankelijke deskundigen (één of meer per Lid-Staat) die een verslag zouden moeten maken over de werking van procedures voor de beslechting van civielrechtelijke grensoverschrijdende geschillen; aan de hand van dit verslag zou de Commissie een lijst kunnen maken van bij voorrang te behandelen kwesties (afgezien van de bevoegdheden), welke lijst aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité zou moeten worden voorgelegd. In het algemeen gesproken moeten ontmoetingsmogelijkheden worden geschapen voor leden van de rechterlijke macht uit de Lid-Staten indien we willen bevorderen dat een Europese "rechterlijke cultuur" ontstaat, de noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van een Europese "rechterlijke ruimte". Tijdens deze contactmogelijkheden zou nuttige informatie kunnen worden uitgewisseld voor de behandeling van dergelijke praktijken en hierdoor zou aan een onontkoombare eis worden voldaan : de leden van de rechterlijke macht betrekken bij de werkzaamheden inzake de rechterlijke samenwerking, omdat zij elke dag en in elk land recht spreken en dus geroepen worden om in hun werk aan de resultaten van deze samenwerking gestalte te geven.

D) BUITENGERECHTELIJKE INSTANTIES EN DE DIALOOG CONSUMENTEN/LEVERANCIERS

De bedragen waarom het in de meeste consumentengeschillen gaat zijn voor een particulier te laag om de kosten te kunnen dragen van een grensoverschrijdende gerechtelijke procedure; ook voor ondernemingen staan de kosten van de procedure vaak in wanverhouding tot het belang van de zaak. Deze toestand doet afbreuk aan het vertrouwen van de ondernemers in de interne markt.

De buitengerechtelijke procedures kunnen dus een rol van betekenis spelen bij de beslechting van grensoverschrijdende geschillen.

Het vertrouwen van de consumenten in de "buitengerechtelijke" instanties is nog niet gewonnen : zelfs in het land, waar de meest volledige structuur van "particuliere OMBUDSMANNEN" bestaat (Verenigd Koninkrijk) is de bevoegde overheidsinstantie van mening⁽⁷¹⁾ dat "Ombudsman schemes themselves might benefit from having to comply with minimum standards"⁽⁷²⁾.

Aan de invoering van een gedragscode en de definitie van "bemiddelaar/Ombudsman" zou een grondige discussie moeten worden gewijd : volgens een onderzoek van de National Consumer Council⁽⁷³⁾, was het zo dat de meeste ondervraagde personen⁽⁷⁴⁾ "said that the internal complaints procedures which they had to exhaust before going to the Ombudsman, were a complete waste of time".

De opstelling van een dergelijke gedragscode is de allereerste voorwaarde voordat de bestaande structuren kunnen worden "ingepast in het netwerk" met het oog op de buitengerechtelijke beslechting van grensoverschrijdende geschillen.

Het is niet absoluut noodzakelijk regelend op te treden ten aanzien van de minimumeisen waaraan moet worden voldaan om als "Ombudsman" te kunnen worden beschouwd : deze eisen kunnen het onderwerp vormen van een dialoog tussen de consumentenorganisaties en de betrokken kringen uit beroep en bedrijf (eventueel onder auspiciën van de Commissie).

(71) "Consumer redress mechanisms : a report by the Director General of Fair Trading into systems for resolving consumer complaints", november 1991.

(72) Bladzijde 10 van voornoemd Verslag.

(73) "Ombudsman Services : Consumers' views of the office of the Building Societies Ombudsman and Insurance Ombudsman", Juni 1993.

(74) 1.637 consumenten wier klachten in 1991 en 1992 zijn behandeld.

Het modelproject van Lissabon, de Deense Consumenten Klachtencommissie en de Geschillencommissie in Nederland bewijzen dat de consument vertrouwen kan hebben in andere instanties dan de rechter indien er voor zover hun organisaties daar zijn vertegenwoordigd of (althans) betrokken zijn geweest bij het bepalen van de criteria die borg staan voor de doorzichtigheid van de procedure.

Elke andere aanpak zou kunnen worden opgevat als een vorm van "misleidende reclame", die op middellange termijn het idee zelf van een alternatieve rechtsgang ("alternative disputes resolution") op de helling zou kunnen zetten.

Inzake grensoverschrijdende financiële transacties heeft de Commissie op 14 februari 1990⁽⁷⁵⁾ een aanbeveling goedgekeurd waarvan het zesde principe als volgt luidt :

1. Elke instelling die aan een grensoverschrijdende financiële transactie deelneemt, zou in staat moeten zijn klachten van de opdrachtgever of de begunstigde over de uitvoering of de afrekening van de transactie snel te behandelen.
2. Indien de instelling weigert aan een klacht gevolg te geven of indien binnen een termijn van drie maanden geen antwoord is gegeven, kunnen de klagers een beroep doen op een van de instanties van de Lid-Staten waar gebruikers klachten kunnen indienen. Een lijst en de adressen van de nationale instanties zouden op verzoek beschikbaar moeten zijn bij alle instellingen die grensoverschrijdende financiële transacties uitvoeren.

Een soortgelijke aanpak zou kunnen worden gekozen voor andere sectoren waarvoor een communautair optreden rechtvaardigd is vanwege de veelvuldige grensoverschrijdende transacties (met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel) : de aanbeveling is een instrument om de betrokken sectoren voldoende soepelheid te laten om rekening te houden met de nationale eigenaardigheden en door de "sector/ële" aanpak zou rekening kunnen worden gehouden met de specifieke problemen bij bepaalde soorten transacties (postorderverkopen, verkoop van auto's, pakketreizen).

(75) Aanbeveling 90/109 van de Commissie van 14 februari 1990 inzake de transparantie van de bankvoorwaarden die van toepassing zijn op grensoverschrijdende financiële transacties (PB L 67 van 15.3.1990, blz. 39).

E. DE GRENDOERSCHRIJDENDE SAMENWERKING

Het feit dat men zich bewust wordt van de communautaire dimensie van de markt heeft geleid tot vier initiatieven om de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen ter bestrijding van oneerlijke of ongeoorloofde handelspraktijken; in twee gevallen gaat het om modelprojecten die door de Commissie worden gesteund.

Consolidering van deze initiatieven lijkt gewenst zodat alle Lid-Staten erbij betrokken worden (wat tot op heden nog bij geen enkel initiatief het geval is).

1. De samenwerking tussen de nationale autoriteiten op het terrein van grensoverschrijdende handelspraktijken

Onlangs is tussen de nationale instanties die belast zijn met de bescherming van de consumenten in de 20 Lid-Staten van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) een internationaal controlenetwerk voor de handel (International Marketing Supervision Network) opgericht.

Volgens het protocol dat tijdens de vergadering van Londen (26 en 27 oktober 1992) is afgesproken heeft het netwerk voornamelijk ten doel *praktische maatregelen aan te moedigen ter voorkoming van oneerlijke grensoverschrijdende handelspraktijken*; het beoogt dus de economische belangen van de consument te beschermen.

Daartoe belegt het netwerk regelmatig contacten (voornamelijk door middel van een jaarlijkse conferentie) en werkt het samen bij het voorkomen van oneerlijke handelspraktijken; een voorzitterschap (bij toerbeurt vervuld) neemt de secretariaatsfuncties waar en belegt een jaarlijkse conferentie. Frankrijk bekleedt thans het voorzitterschap.

2. De samenwerking tussen de buitengerechtelijke instanties op het terrein van de grensoverschrijdende reclame

De Europese Alliantie voor reclame-ethiek (European Advertising Standards Alliance), opgericht om zelfregulering van de beroepskringen in de reclame op Europees niveau te bevorderen, heeft onlangs een procedure vastgesteld voor de behandeling van klachten over grensoverschrijdende reclame (reclame die wordt uitgezonden door een reclamemaker die geen verblijf houdt in het land van ontvangst).

Bij deze procedure wordt ervan uitgegaan dat de in elk land geldende gedragscodes over en weer worden aanvaard, evenals de beslissingen die zijn genomen door het betrokken nationale zelfregulerende orgaan : de klachten worden behandeld door de instantie van het land waar de reclame is verspreid, welke instantie deze klachten onderzoekt op grond van haar eigen regels en haar eigen sancties toepast.

Deze instanties verplichten zich al het nodige te doen om de beslissingen van hun collega's in het land van verspreiding te eerbiedigen; indien de reclame

tegelijkertijd in verschillende landen wordt verspreid blijft elke instantie bevoegd voor het eigen grondgebied, terwijl vanwege de nationale culturele verschillen, naargelang van het land van verspreiding, uiteenlopende beslissingen kunnen worden gegeven.

3. De samenwerking tussen de consumentenorganisaties in de grensgebieden

Eind 1991 is een door de Commissie ondersteund modelproject gelanceerd ter bevordering van de samenwerking tussen de consumentenorganisaties bij de behandeling van grensoverschrijdende geschillen.

Daartoe is een vragenlijst verspreid om de grensoverschrijdende geschillen in kaart te brengen die zich in de praktijk het veelvuldigst voordoen. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek zijn enkele bilaterale studiebijeenkomsten belegd met de juristen uit de consumentenorganisaties in elk grensgebied, ten einde de wetgeving en de jurisprudentie van elk land voor de gekozen onderwerpen onderling te vergelijken. Na deze opleiding moeten de juridisch adviseurs "in de grensgebieden" aan de consumenten uit "hun" land enigszins wegwijs kunnen maken in het "vreemde" recht aan gene zijde van de grens.

Dankzij de studiebijeenkomsten kon voor elk grensgebied een reeks "juridische fiches" worden opgesteld waarin de problemen aan de orde komen die zich meestal in de praktijk in de betrokken regio's voordoen; deze fiches zijn ter beschikking gesteld van alle belanghebbende organisaties, inzonderheid de Europese Agentschappen voor consumentenvoorlichting.

Tot nu toe hebben aan het project 8 consumentenorganisaties uit 5 Lid-Staten meegewerkt.

4. De samenwerking tussen de instanties voor advies inzake krediet en hoge schuldenlast

Op basis van een project dat eerst in Duitsland is gelanceerd (zie het verslag Duitsland, punt 4) werd een computerprogramma ontwikkeld dat thans in verscheidene Lid-Staten wordt gebruikt (B, F, I, en VK) ter vereenvoudiging van het werk van degenen die inzake krediet en te hoge schuldenlast moeten adviseren.

Een identiek basisformaat wordt aangepast aan en gevoed door specifieke gegevens van de Lid-Staat (wetgeving, jurisprudentie, enz.). Met behulp van dit computerprogramma kan namelijk worden nagegaan of de verzoeken tot terugbetaling (met name het rentetarief van het krediet) die tot de consument worden gericht, gegrond zijn en eventueel "wettig", en kan hem een plan worden voorgelegd voor de aanzulvering van zijn schulden. De basisgegevens, die oorspronkelijk zijn voorbereid door de Lid-Staat, kunnen thans tussen de organisaties in verschillende landen worden uitgewisseld.

V. CONCLUSIES

De Commissie is voornemens een discussie op gang te brengen tussen alle belanghebbenden aan de hand van de lijnen die in dit Groenboek zijn geschetst en die als volgt kunnen worden samengevat :

- 1) onderzoek van het juridische instrument dat geschikt is voor de tenuitvoerlegging van artikel 24 van het Verdrag van Brussel, inzonderheid wat betreft de verbodsacties die door de overheid en/of de consumentenorganisaties alsook door de beroepsorganisaties kunnen worden ingesteld tegen grensoverschrijdende onwettige handelspraktijken (zie hoofdstuk IV.A);
- 2) de beschikbaarstelling van de financiële middelen (rechtshulp, communautaire of nationale subsidies, andere) zodat de bovengenoemde organisaties de kosten van de grensoverschrijdende procedures kunnen dragen (zie hoofdstuk IV.B);
- 3) instelling van een follow-upstelsel voor grensoverschrijdende klachten om de problemen die zich in de praktijk voordoen in kaart te brengen; daartoe zou een steekproef onder de Europese consumenten moeten worden gehouden voor een beter inzicht in het type klachten en de mate van "tevredenheid" inzake de mogelijkheden om deze klachten te behandelen (zie hoofdstuk IV.C);
- 4) het stimuleren van gedragscodes op gemeenschapsniveau, waarvan de minimumeisen het onderwerp zouden kunnen vormen van een aanbeveling van de Commissie om de werkwijze en de doorzichtigheid te verbeteren van de systemen van "ombudsmannen" (bemiddelaar) die belast zijn met de behandeling van consumentengeschillen (zie hoofdstuk IV.D);
- 5) intensievere contacten tussen de verschillende instanties voor consumentenarbitrage met het oog op een wederzijdse uitwisseling over dit onderwerp; in dit verband wordt aanbevolen de functie van bepaalde organen nader te bestuderen (bijvoorbeeld de kamers van koophandel en fabrieken) bij de invoering van arbitrageinstellingen op basis van vrijwilligheid, in een bepaalde sector of voor een bepaalde regio (zie de hoofdstukken betreffende de buitengerechtelijke procedures in Duitsland, Spanje en Portugal);

- 6) consolidering van de bestaande initiatieven tot grensoverschrijdende samenwerking ten einde alle Lid-Staten hierbij te betrekken; tevens moeten andere modelprojecten worden gelanceerd om de dialoog tussen consumenten en leveranciers ter zake van de beslechting van consumentengeschillen te bevorderen (zie hoofdstuk IV.E);

Het doel van dit Groenboek is een debat op gang te brengen tussen alle betrokkenen : de "sporen" voor de discussie die hier zijn samengevat zijn niet uitputtend weergegeven en zouden trouwens niet alle aspecten van een veel omvattend onderwerp (de beslechting van geschillen), kunnen betreffen.

Op grond van de commentaren, opmerkingen of bijdragen die de Commissie zal ontvangen kan een beter inzicht worden verkregen in de verwachtingen van de betrokken partijen en in de wenselijkheid van communautair optreden, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

Deze bijdragen moeten uiterlijk op 31 mei 1994 zijn ontvangen op het volgende adres :

Commissie van de Europese Gemeenschappen
Dienst Consumentenbeleid
De directeur-generaal
Jozef II-straat 70
B - 1040 BRUSSEL

In de loop van juni 1994 zou een bijeenkomst kunnen worden belegd voor de bespreking van eventuele concrete richtsnoeren. Voor die bijeenkomst kunnen diegenen worden uitgenodigd die hun schriftelijke opmerkingen binnen de gestelde termijn hebben ingezonden.

ISSN 0254-1513

COM(93) 576 def.

DOCUMENTEN

NL

06 10

Catalogusnummer : CB-CO-93-614-NI.-C

ISBN 92-77-61515-X

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg