

Dienstverlening

Hof van Justitie 18 maart 2010

(Lenaerts, Silva de Lapuerta, Arestis, Malenovský en Von Danwitz, A-G J. Kokott)

Gevoegde zaken C-317/08, C-318/08, C-319/08 en C-320/08

(Rosalba Alassini/Telecom Italia SpA e.a.)

(Zie de noot onder deze uitspraak.)

- elektronische communicatienetwerken en -diensten
- geschillen tussen eindgebruikers en aanbieders
- verplichte poging tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting

De hoofdgedingen en de prejudiciële vragen

18. Blijkens de verwijzingsbeslissingen hebben verweersters in de hoofdgedingen in alle door de verzoeksters in de hoofdgedingen ingestelde vorderingen krachtens de artikelen 3 en 13 van de regeling geschillenbeslechting aangevoerd dat dergelijke vorderingen niet kunnen worden ingesteld omdat verzoeksters in de hoofdgedingen niet eerst de in deze bepalingen voorziene verplichte poging tot bemiddeling bij het Co.re.com hadden ondernomen.

19. Volgens de verwijzende rechter is het in de wettelijke regeling voorziene Co.re.com echter nog niet ingesteld in de regio Campania, zodat de verplichte bemiddeling voor andere organen moest worden ondernomen, te weten de in artikel 13 van de regeling geschillenbeslechting bedoelde organen. Er is evenwel geen enkele controle verricht naar de conformiteit van deze organen met de beginselen die zijn opgenomen in aanbeveling 2001/310, met name op het punt of de bemiddelingspoging bij deze organen gratis is of passende kosten meebrengt, en op het punt of de bemiddelingsprocedures algemeen bekend en eenvoudig zijn.

20. Hoe dan ook meent de verwijzende rechter dat zelfs indien het Co.re.com in de regio Campania wel operatief zou zijn geworden, het feit dat de bemiddeling zoals deze in de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling is voorzien, verplicht is gesteld, een belemmering kan vormen voor de uitoefening van de rechten van de eindgebruikers, met name vanwege het feit dat deze bemiddeling verplicht via elektronische weg moet worden ondernomen. Bovendien merkt de verwijzende rechter op dat bij de eerste hoorzitting in de gewone gerechtelijke procedure reeds een bemiddelingspoging wordt ondernomen.

21. In deze context heeft de Giudice di pace di Ischia de behandeling van elke aanhangige zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

‘Hebben bovengenoemde gemeenschapsregelingen (artikel 6 [EVRM], de universeledienstrichtlijn, richtlijn [1999/44], en aanbevelingen [2001/310] en [98]/257) rechtstreeks bindende werking en moeten zij aldus worden uitgelegd dat voor geschillen, op het gebied van elektronische communicatie, tussen consumenten en ex-

ploitanten, ten gevolge van de niet-naleving van de voorschriften inzake de universele dienst en inzake de rechten van de consumenten, zoals deze zijn geregeld bij wet, bij de besluiten van de toezichthouder, in de contractuele voorwaarden en in de handvesten voor de diensten’ (geschillen als bedoeld in artikel 2 van de [regeling die is gehecht aan] besluit nr. 173/07/CONS van de toezichthouder voor de communicatiesector), de verplichte poging tot bemiddeling, welke is voorzien op straffe van niet-ontvankelijkheid van een beroep bij de rechter, niet hoeft te worden ondernomen, omdat het bepaalde in artikel 3, lid 1, [van de regeling die is gehecht aan] genoemd besluit nr. 173/07 daardoor opzij wordt geschoven?’

22. Bij beschikking van de president van het Hof van 16 september 2008 zijn de zaken C-317/08 tot en met C-320/08 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

(...)

31. Vooraf moet worden vastgesteld dat de door de verwijzende rechter gestelde vraag niet alleen betrekking heeft op de universeledienstrichtlijn, op aanbeveling 98/257 en op het in artikel 6 van het EVRM verankerde recht op effectieve rechterlijke bescherming, maar tevens op richtlijn 1999/44 en op aanbeveling 2001/310.

32. Ten aanzien van richtlijn 1999/44 moet worden vastgesteld dat communicatiediensten ingevolge artikel 1 daarvan daar niet onder vallen, zodat zij niet van toepassing is op de hoofdgedingen.

33. Met betrekking tot aanbeveling 2001/310 dient in herinnering te worden gebracht dat de lidstaten volgens punt 47 van de considerans van de universeledienstrichtlijn bij het voorzien in daarin bedoelde procedures voor het behandelen van geschillen, ten volle rekening dienen te houden met aanbeveling 98/257.

34. Volgens de negende overweging van de considerans van laatstgenoemde aanbeveling is de werkingssfeer ervan beperkt tot procedures die, ongeacht hun benaming, leiden tot de beslechting van een geschil door de actieve tussenkomst van een derde persoon die een oplossing voorstelt of oplegt, en betreft zij niet de procedures die, zoals die welke in aanbeveling 2001/310 zijn bedoeld, zich beperken tot een poging de partijen bij elkaar te brengen om hen ervan te overtuigen een gezamenlijke oplossing te vinden.

35. Bijgevolg dienen de in de universeledienstrichtlijn bedoelde procedures voor geschillenbeslechting niet beperkt te blijven tot een poging de partijen bij elkaar te brengen om hen ervan te overtuigen een gezamenlijke oplossing te vinden, maar moeten zij leiden tot de beslechting van een geschil door de actieve tussenkomst van een derde persoon die een oplossing voorstelt of oplegt.

36. In de hoofdgedingen blijft de in de betrokken nationale regeling voorziene verplichte buitengerechtelijke procedure niet beperkt tot het bij elkaar brengen van de partijen, maar stelt een oplossing aan hen voor middels de actieve tussenkomst van een bemiddelingsorgaan. Derhalve is ook aanbeveling 2001/310 niet van toepassing op de hoofdgedingen.

37. Bijgevolg moet de vraag van de verwijzende rechter aldus worden begrepen dat hij daarmee in wezen wenst te vernemen of artikel 34 van de universeledienstrichtlijn en het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat die voor geschillen op het gebied van elektronische-communicatiediensten tussen eindgebruikers en aanbieders van deze diensten, waarvoor de bij deze richtlijn toegekende rechten gelden, als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van beroepen bij de rechter stelt dat een verplichte poging tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt gedaan.

Artikel 34 van de universeledienstrichtlijn

38. Ingevolge artikel 34 van de universeledienstrichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat transparante, eenvoudige en goedkope buitengerechtelijke procedures beschikbaar zijn die een eerlijke en vlotte beslechting mogelijk maken van geschillen waarbij consumenten betrokken zijn en die betrekking hebben op aangelegenheden die door deze richtlijn worden bestreken. Deze procedures laten nationaal procesrecht steeds onverlet.

39. Zoals in punt 33 van het onderhavige arrest is vastgesteld, moeten de lidstaten bij het voorzien in die buitengerechtelijke procedures, ten volle rekening houden met aanbeveling 98/257.

40. In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof dat aanbevelingen niet kunnen worden geacht geen rechtsgevolgen te hebben, al hebben zij geen bindende kracht en kunnen zij geen rechten in het leven roepen waarop particulieren zich voor een nationale rechter kunnen beroepen. De nationale rechterlijke instanties zijn immers gehouden de aanbevelingen bij de oplossing van de bij hen aanhangige geschillen in aanmerking te nemen, met name wanneer deze duidelijkheid verschaffen over de uitlegging van nationale bepalingen die ter uitvoering ervan zijn vastgesteld, of wanneer zij bedoeld zijn om dwingende bepalingen van de Europese Unie aan te vullen (zie arresten van 13 december 1989, Grimaldi, C-322/88, Jurispr. blz. 4407, punten 7, 16 en 18, en 11 september 2003, Altair Chimica, C-207/01, Jurispr. blz. I-8875, punt 41).

41. Afgezien van de in artikel 34 van de universeledienstrichtlijn genoemde elementen waarop in punt 38 van het onderhavige arrest is gewezen, en de in aanbeveling 98/257 geformuleerde beginselen van onafhankelijkheid, doorzichtigheid, hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, vrijheid en vertegenwoordiging, bevat echter noch de universeledienstrichtlijn noch aanbeveling 98/257 specifieke modaliteiten of kenmerken van de uit te voeren buitengerechtelijke procedures.

42. Ten aanzien van bovengenoemde elementen en beginselen dient te worden opgemerkt dat geen daarvan de slotsom kan rechtvaardigen dat de bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de mogelijkheid om de buitengerechtelijke procedures voor geschillenbeslechting verplicht te stellen, zou zijn beperkt.

43. In die zin is overeenkomstig artikel 34, lid 4, van de universeledienstrichtlijn en het in punt VI van aanbeveling 98/257 genoemde beginsel van vrijheid, de enige voorwaarde die in dit verband is opgelegd, het behoud van het recht om zich voor de gerechtelijke beslechting van geschillen tot de bevoegde rechter te wenden.

44. Aangezien de universeledienstrichtlijn de modaliteiten of de kenmerken van de in artikel 34 daarvan bedoelde procedures niet nader invult, staat het aan de lidstaten om de modaliteiten van die procedures te regelen, daaronder begrepen de verplichte aard ervan, doch met inachtneming van de nuttige werking van deze richtlijn.

45. In dit verband moet worden geconstateerd dat artikel 34, lid 1, van de universeledienstrichtlijn als doelstelling voor de lidstaten noemt het instellen van buitengerechtelijke procedures voor het behandelen van niet-beslechte geschillen waarbij consumenten betrokken zijn en die betrekking hebben op aangelegenheden die door die richtlijn worden bestreken. Het feit dat een nationale regeling zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, niet alleen een procedure voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting heeft ingesteld, maar het volgen daarvan bovendien verplicht heeft gesteld voordat beroep bij de rechter mag worden ingesteld, doet in die omstandigheden geen afbreuk aan de verwezenlijking van bovengenoemde doelstelling. Integendeel, doordat een dergelijke regeling verzekert dat systematisch een buitengerechtelijke procedure voor geschillenbeslechting wordt gevolgd, versterkt zij de nuttige werking van de universeledienstrichtlijn.

46. Voor zover echter de instelling van een procedure voor de verplichte poging tot bemiddeling een voorwaarde vormt voor de ontvankelijkheid van beroepen bij de rechter, dient te worden onderzocht of zij verenigbaar is met het recht op effectieve rechtelijke bescherming.

Beginselen van doeltreffendheid en van gelijkwaardigheid en beginsel van effectieve rechtelijke bescherming

47. In de eerste plaats is het volgens vaste rechtspraak bij gebreke van Unieregelgeving ter zake een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor de beroepen die dienen ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, waarbij de lidstaten evenwel gehouden zijn in elk geval een doeltreffende bescherming van die rechten te verzekeren (zie arrest van 15 april 2008, Impact, C-268/06, Jurispr. blz. I-2483, punten 44 en 45, en arrest Mono Car Styling, reeds aangehaald, punt 48).

48. Uit dien hoofde mogen volgens vaste rechtspraak de procedureregels voor vorderingen die worden ingediend

ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen zij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie arrest Impact, reeds aangehaald, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49. Deze vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid geven uitdrukking aan de algemene verplichting van lidstaten om de bescherming in rechte te waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen. Zij gelden zowel voor de aanwijzing van de rechterlijke instanties die bevoegd zijn om kennis te nemen van vorderingen die op dat recht zijn gebaseerd als voor de vaststelling van de procedurevoorschriften (zie arrest Impact, reeds aangehaald, punten 47 en 48, en arrest van 29 oktober 2009, Pontin, C-63/08, Jurispr. blz. I-00000, punt 44).

50. In de hoofdgedingen blijkt het gelijkwaardigheidsbeginsel te zijn geëerbiedigd.

51. Ten eerste heeft de verwijzende rechter immers niets aangevoerd met betrekking tot een eventuele schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Ten tweede heeft de Italiaanse regering ter terechtzitting bevestigd dat de nationale bepaling die in de hoofdgedingen aan de orde is, gelijkkelijk van toepassing is op vorderingen die zijn gebaseerd op schending van het Unierecht en op vorderingen wegens schending van het nationale recht op het gebied van de elektronische communicatie.

52. Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, is het inderdaad juist dat het feit een beroep bij de rechter slechts ontvankelijk is indien eerst een procedure voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt gevolgd, afbreuk doet aan de uitoefening van de bij de universeledienstrichtlijn aan particulieren toegekende rechten.

53. Dit neemt echter niet weg dat uit verschillende gegevens blijkt dat een verplichte bemiddelingsprocedure zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, de uitoefening van de rechten die de justitiabelen aan de betrokken richtlijn ontleen, in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt.

54. Ten eerste is de uitkomst van de bemiddelingsprocedure immers niet bindend ten aanzien van de betrokken partijen en doet deze dus geen afbreuk aan hun recht op een beroep bij de rechter.

55. Ten tweede leidt de bemiddelingsprocedure onder normale voorwaarden niet tot een wezenlijke vertraging voor het instellen van een beroep bij de rechter. De termijn voor beëindiging van deze bemiddelingsprocedure is immers dertig dagen na de inleiding daarvan, en na het verstrijken van deze termijn kunnen partijen beroep instellen bij de rechter, ook indien de procedure niet was beëindigd.

56. Ten derde is de verjaringstermijn geschorst gedurende de bemiddelingsprocedure.

57. Ten vierde brengt de bemiddelingsprocedure voor het Co.re.com geen kosten mee. Wat de procedures voor andere organen betreft, bevat het aan het Hof overgelegde dossier er geen aanwijzingen voor dat deze kosten hoog zouden zijn.

58. De uitoefening van de bij de universeledienstrichtlijn toegekende rechten zou echter in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk kunnen worden gemaakt voor bepaalde justitiabelen, en met name voor degenen die niet over toegang tot internet beschikken, indien enkel via elektronische weg toegang tot de bemiddelingsprocedure zou kunnen worden gekregen. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is, met name gelet op artikel 13, lid 1, van de regeling geschillenbeslechting.

59. Deze rechter dient tevens na te gaan of de bemiddelingsprocedure in uitzonderlijke gevallen waarin voorlopige maatregelen geboden zijn, toelaat dan wel niet belet dat deze maatregelen worden vastgesteld.

60. In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling, het doeltreffendheidsbeginsel eerbiedigt mits de elektronische weg niet de enige manier van toegang tot de bemiddelingsprocedure vormt, en voorlopige maatregelen kunnen worden gelast in de uitzonderlijke gevallen waarin de spoedeisendheid van de situatie dit verlangt.

61. In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming een algemeen beginsel van Unierecht vormt dat voortvloeit uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben en is neergelegd in de artikelen 6 en 13 EVRM, terwijl het overigens wederom is bevestigd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie arrest Mono Car Styling, reeds aangehaald, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62. In dit verband staat in de hoofdgedingen vast dat de betrokken nationale regeling, doordat zij voor de ontvankelijkheid van beroepen bij de rechter op het gebied van elektronische-communicatiediensten als voorwaarde stelt dat een verplichte poging tot bemiddeling wordt ondernomen, een extra tussenstap heeft ingevoerd voor toegang tot de rechter. Deze voorwaarde zou afbreuk kunnen doen aan het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.

63. Niettemin volgt uit vaste rechtspraak dat de grondrechten geen absolute gelding hebben, maar beperkingen kunnen bevatten, mits deze werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die met de betrokken maatregel worden nagestreefd, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, geen onevenredige en onduidbare ingreep impliceren, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (zie in die zin arrest van 15 juni 2006, Dokter e.a., C-28/05, Jurispr. blz. I-5431, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak, alsmede arrest

EHRM van 21 november 2001, *Fogarty v. Verenigd Koninkrijk*, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-XI, § 33).

64. Zoals de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft opgemerkt, moet om te beginnen worden vastgesteld dat de betrokken nationale voorschriften een snellere en goedkopere beslechting van geschillen op het gebied van de elektronische communicatie alsmede de ontlasting van de gerechten tot doel hebben, en dat daarmee dus legitieme doeleinden van algemeen belang worden nagestreefd.

65. Vervolgens blijkt dat het verplicht stellen van een procedure voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting zoals die welke is voorzien in de nationale regeling die in de hoofdgedingen aan de orde is, gelet op de in de punten 54 tot en met 57 van het onderhavige arrest genoemde precieze modaliteiten van het functioneren van die procedure, niet onevenredig is aan de nagestreefde doeleinden. Zoals de advocaat-generaal in punt 47 van haar conclusie heeft vastgesteld, bestaat er immers geen minder dwingend alternatief voor de instelling van een verplichte procedure, omdat het invoeren van een zuiver facultatieve procedure voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting niet een even efficiënt middel is om genoemde doelen te bereiken. Voorts is er geen sprake van kennelijke onevenredigheid tussen de doelstellingen en de eventuele ongemakken die worden veroorzaakt doordat de procedure voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting verplicht is gesteld.

66. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de nationale procedure die in de hoofdgedingen aan de orde is, ook het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming eerbiedigt, mits aan in de punten 58 en 59 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden wordt voldaan.

67. Op de voorgelegde vraag moet bijgevolg worden geantwoord dat:

- artikel 34 van de universeledienstrichtlijn in die zin moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat die voor geschillen op het gebied van elektronische-communicatiediensten tussen eindgebruikers en aanbieders van deze diensten, waarvoor de bij deze richtlijn toegekende rechten gelden, als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van beroepen bij de rechter stelt dat een verplichte poging tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt gedaan;
- het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel alsmede het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming zich evenmin verzetten tegen een nationale regeling die voor dergelijke geschillen vereist dat eerst een procedure voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt gevolgd, indien deze procedure niet tot een bindende beslissing voor de partijen leidt, geen wezenlijke vertraging voor het instellen van een beroep bij de rechter meebrengt, de verjaring van de

betrokken rechten schorst en geen of zeer geringe kosten meebrengt voor de partijen, mits de elektronische weg niet de enige manier van toegang tot die procedure vormt en voorlopige maatregelen kunnen worden gelast in de uitzonderlijke gevallen waarin de spoedeisendheid van de situatie dit verlangt.

NOOT

In het telecommunicatierecht doen zich veelvuldig geschillen voor tussen aanbieders van diensten (mobiele operators, internetserviceproviders, etc.) en eindgebruikers. De sectorspecifieke regeling (artikel 34 Universeledienstrichtlijn¹) schrijft derhalve voor dat lidstaten moeten zorgen voor transparante, eenvoudige en buitengerechtelijke procedures voor het behandelen van niet-beslechte geschillen tussen consumenten en dienstenaanbieders. De betreffende procedures moeten zorgen voor een eerlijke en vlotte geschillenbeslechting. Ook moet kunnen worden voorzien in terugbetaling en/of schadevergoeding.

De Italiaanse overheid heeft deze bepaling vrijwel ongewijzigd opgenomen in haar nationale telecommunicatieregulering en nader uitgewerkt in een Regeling geschillenbeslechting. Deze regeling stelt in artikel 3 dat een gang naar de rechter niet mogelijk is tenzij eerst een poging tot bemiddeling is ondernomen. Hier ligt ook de kern van de aan het Hof voorgelegde vraag, die door het Hof zelf wordt geherformuleerd tot de vraag of een regeling waarbij toegang tot de rechter afhankelijk wordt gemaakt van een eerst te volgen buitengerechtelijke geschillenprocedure in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht (randnummer 34).

Het Hof constateert dat noch in de Universeledienstrichtlijn noch elders specifieke procedurele aspecten van de geschillenprocedure zijn terug te vinden. Daarmee zijn lidstaten vrij om zelf tot een nadere invulling te komen. Het Hof heeft als zodanig geen bezwaar tegen de wijze waarop de Italiaanse overheid vorm heeft gegeven aan de verplichting uit de richtlijn, maar merkt wel op dat daarbij het recht op een effectieve rechtelijke bescherming niet beperkt mag worden.

Het Hof stelt vervolgens eerst vast dat het gelijkwaardigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd en gaat vervolgens in op het doeltreffendheidsbeginsel. De opmerkingen over doeltreffendheid verdienen nadere aandacht. Volgens het Hof wordt uitoefening van de in de richtlijn toegekende rechten niet onmogelijk of uiterst moeilijk gemaakt. De bemiddelingsprocedure is namelijk a) niet bindend, b) leidt niet tot wezenlijke vertraging bij de gang naar de rechter (doorlooptijd van dertig dagen en daarna direct beroep op de rechter mogelijk), bovendien c) wordt de verjaringstermijn opgeschort en d) zijn er geen kosten verbonden aan de geschillenbeslechting. Echter, daarnaast stelt het Hof dat een bemiddelingsprocedure niet uitsluitend langs elektronische weg mag worden aangeboden (in de Italiaanse regeling werd die mogelijkheid geboden) en moet er worden voorzien in de mogelijkheid van

1. Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn), *PbEG* 2002, L 108/55. Sinds de uitspraak is de richtlijn opnieuw aangepast, maar dit heeft niet geleid tot een voor deze noot relevante wijziging van het betreffende artikel (Richtlijn 2009/136/EG, d.d. 25 november 2009, *PbEU* 2009, L 337/11).

voorlopige maatregelen wanneer dat in uitzonderlijke spoedeisende gevallen nodig is.

Het Hof komt tot het eindoordeel dat een voorafgaande verplichte buitengerechtelijke bemiddelingsprocedure niet in strijd is met het Gemeenschapsrecht, mits afdoende waarborgen zijn ingebouwd zoals door het Hof geformuleerd: 1) niet-bindend oordeel, 2) geen wezenlijke vertraging, 3) schorsing van de verjaring, 4) geen/zeer geringe kosten verbonden aan de verplichte bemiddeling, 5) niet uitsluitend langs elektronische weg en 6) het kunnen voorzien in voorlopige maatregelen.

In de al verschenen commentaren bij deze uitspraak ligt het accent op de vraag of inderdaad een bemiddelingsprocedure verplichtend kan worden gemaakt.² In de zaak had de Italiaanse overheid zich op het standpunt gesteld dat aldus werd voorzien in een meer efficiënte geschillenbeslechting. Deze efficiencyverbetering is zowel door het Hof als door de advocaat-generaal in haar conclusie onderschreven. De A-G stelt expliciet 'De Italiaanse regering heeft gelijk met haar stelling dat een louter facultatieve buitengerechtelijke geschillenbeslechtingsprocedure niet even efficiënt is als een verplichte procedure, die aan elk geding moet worden voorafgegaan'. Ik wil dit aspect verder onbesproken laten, maar mij richten op de meer materiële elementen van de uitspraak in het licht van de Nederlandse situatie.

In het Nederlandse telecommunicatierecht is artikel 34 Universeledienstrichtlijn ondergebracht in artikel 12.1 Telecommunicatiewet.³ Daarin is bepaald dat aanbieders van een openbare telefoondienst zich moeten aansluiten bij een van overheidswege erkende geschillencommissie (dit is de Geschillencommissie Telecommunicatie). Bij AMvB kan de verplichting ook aan andere aanbieders worden opgelegd. Verplichte aansluiting geldt inmiddels voor vaste en mobiele telefoonaanbieders, aanbieders van semafonie-, telex- en carrierdiensten alsmede kabelexploitanten (voor wat betreft hun programmadistributie-activiteiten) en voor de aanbieders van bepaalde telefoondiensten (met name betaalnummers). Voor bijvoorbeeld internetserviceproviders geldt geen verplichte aansluiting (maar de belangrijkste aanbieders zijn aangesloten op vrijwillige basis).

Tijdens de parlementaire behandeling is nadrukkelijk aan de orde geweest of door consumenten eerst de gang naar de geschillencommissie moet worden gemaakt voordat een beroep op de rechter kan worden gedaan. Dat is niet het geval, rechtstreeks beroep op de rechter blijft onverminderd mogelijk.⁴ In het licht van de *Alassini*-zaak zou er dus nu ruimte ontstaan om wel consumentengeschillenbeslechting als een verplichte tussenstap in te bouwen. Tot nu toe was dit niet gebruikelijk (althans niet binnen het telecommunicatierecht). Zou wel voor een dergelijke verandering worden gekozen, dan zal de geschillenbeslechtingsprocedure ten minste moeten voldoen aan de zes randvoorwaarden die door het Hof zijn genoemd.

Ik zou nog een stap verder willen zetten: zijn de criteria die door het Hof worden geformuleerd niet ook van be-

lang bij een niet-verplichte geschillenbeslechting? Immers, de Universeledienstrichtlijn schrijft sowieso voor dat moet worden voorzien in een transparante, eenvoudige, eerlijke en vlotte geschillenbeslechting. Laten we de zes criteria kort nalopen. Dat het oordeel van een geschillenbeslechting niet bindend kan zijn, spreekt voor zich. Immers bij een bindend karakter wordt de gang naar de rechter afgesneden (mede daarom staat tegen het 'bindend advies' van de Geschillencommissie Telecommunicatie beroep open bij de rechter). Dat een buitengerechtelijke procedure geen wezenlijke vertraging mag oplopen is niet relevant nu er geen verplichte procedure is, maar is natuurlijk onverminderd van betekenis omdat de richtlijn zelfs voorschrijft dat een geschillenprocedure snel moet zijn. Is de dertigdagentermijn die de Italiaanse regeling kent in dit geval een richtsnoer of is bij een niet-verplichte geschillenprocedure een langere doorlooptijd geoorloofd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de effectiviteit? Uit het jaarverslag 2009 van de Stichting Geschillencommissies, waaronder ook de Geschillencommissie Telecommunicatie valt, blijkt een gemiddelde doorlooptijd van 4,9 maanden (dit betreft alle geschillen bij de geschillencommissies die onder de stichting vallen, Telecommunicatie is niet gespecificeerd). Het derde aspect, schorsing van de verjaring, is niet oninteressant. Bij de huidige vrijwillige geschillenbeslechting heeft het aanbrenge van een zaak bij de Geschillencommissie Telecommunicatie geen opschortende werking. Voor het aanbrenge van een klacht bij de geschillencommissie is een klachtengeld van € 50 verschuldigd. Verondersteld mag worden dat deze hoogte is ingegeven door de gedachte dat hiermee laagdrempelige toegang is gerealiseerd. Het zou evenwel verstandig zijn om dit ook objectief te kunnen vaststellen. Aanmelding van klachten en klachtenafhandeling zijn zowel digitaal als per brief mogelijk, zodat op dit punt aan het vereiste van het Hof tegemoet wordt gekomen. Het treffen van versnelde maatregelen is niet als zodanig voorzien in de geschillenregeling. Een versnelde behandeling in spoedeisende gevallen lijkt – nu de gang naar de rechter immer openstaat – als zodanig niet vereist, maar gezien de redenering van het Hof is het de vraag of niet ook bij een niet-verplichte geschillenbeslechting het treffen van tijdelijke maatregelen als een wezenlijk element van een effectieve procedure moet worden gezien. Kortom, de uitspraak van het Hof biedt ten minste twee onderwerpen voor verdere discussie: het al dan niet verplichtend maken van geschillenprocedures en de criteria waaraan een al dan niet verplichte geschillenprocedure moet voldoen.

Prof. dr. N.A.N.M. van Eijk

2. Zie onder meer: R. Jagtenberg, 'Het Alassini arrest en verplichte bemiddeling', *Nederlands-Vlaams tijdschrift voor mediation en conflictmanagement* (14) 20102, p. 35-43; E. Suter, 'As one door opens...another closes', *New Law Journal* 5 maart 2010, <www.newlawjournal.co.uk>.

3. En in artikel 12.9 dat de toezichthouder voor de sector, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), bevoegd maakt voor die geschillen die niet onder artikel 12.1 vallen (bijvoorbeeld over nummeridentificatie of de wijze van opname in de telefoongids).

4. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 533, nr. 3, p. 38 en *Kamerstukken II* 2002/03, 28 851, nr. 3, p. 60.