EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 11.10.2004
KOM(2004) 651 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa lepinguõigus ja ühenduse õigustiku muutmine: tulevikuplaanid

ET ET

1. SISSEJUHATUS

Käesolev teatis visandab komisjoni järelmeetmed 2003. aasta tegevuskavale[1], lähtudes EL-i institutsioonide, liikmesriikide ja huvitatud isikute reageeringutest. Teatises piiritletakse üldjoontes, kuidas arendada ühtset tugiraamistikku (*Common Frame of Reference - CFR*), et parandada kehtiva ja tulevikus vastu võetava õigustiku loogilist sidusust, ning visandatakse vastavalt 2002.-2006. aastate tarbijapoliitika strateegiale konkreetsed suunised ühenduse õigustiku nendele osadele, mis puudutavad tarbijakaitset. Teatises kirjeldatakse ka tegevusi, mis on mõeldud kogu EL-i hõlmavate standardsete lepingutingimuste edendamiseks, ning kaalutakse, kas on õige aeg mittesiduva õigusakti vastuvõtmiseks.

Euroopa Parlament (EP)[2] ja nõukogu[3] võtsid vastu resolutsioonid, tervitades nimetatud tegevuskava, kuid rõhutasid samas, et on vaja kaasata kõiki huvigruppe, seda eriti CFR-i väljatöötamisel. EP kutsus üles pingutama, et CFR valmiks 2006. aasta lõpuks ning et see seejärel kiirelt kasutusele võetaks. Ka nõukogu pidas ühenduse ja siseriiklikke õigusnorme arvestavate kogu Euroopa Liitu puudutavate ühiste lepingutingimuste väljatöötamist kasulikuks. Lõpuks kutsusid need institutsioonid komisjoni üles põhjalikumalt kaaluma, kas oleks õige aeg algatada mittesiduv õigusakt.

Tänaseks on konsultatsioonide käigus vastu võetud 122 kaastööd. Autorite nõusolekul avaldas komisjon kaastööd ning nende kokkuvõtte[4]. Huvitatud isikute kaasamiseks korraldati 2003. aasta juunis[5] kaks lepinguõigust käsitlevat seminari. 2004. aasta jaanuaris [6] korraldati standardtingimuste teemal veel üks seminar. Lisaks toimus 2004. aasta aprillis [7] komisjoni ja EP ühiskonverents.

2. TULEVIKUPLAANID

2.1 Kehtiva ja tulevikus vastu võetava ühenduse õigustiku parandamine (tegevuskava I meede)

Tegevuskavale oma panuse andnud toetasid vajadust parandada ühenduse lepinguõiguse valdkonna õigustiku kvaliteeti ja järjepidevust ning rõhutasid, et CFR aitaks seda eesmärki täita. Taolise märkimisväärse toetuse valguses jätkab komisjon CFR-i väljatöötamist.

---

1 Kõik dokumendid Euroopa lepinguõiguse kohta on kätte saadavad komisjoni koduleheküljel: http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/index_en.htm

2 Vt joonealune märkus nr 1

3 Vt joonealune märkus nr 1

4 Vt joonealune märkus nr 1

5 Vt joonealune märkus nr 1

6 http://europa.eu.int/comm/internal_market/contractlaw/2004workshop_en.htm

7 Vt joonealune märkus nr 1

2.1.1 CFR-i peamine ülesanne

Tegevuskava tuvastas ühenduse õigustikus erinevat liiki probleeme. Peamised nendest olid järgmised:

- direktiivides kasutatakse abstraktseid juriidilisi mõisteid, mis on kas määratlemata või liiga laialivalguvalt sõnastatud;
- teatud valdkondades ei lahenda direktiivide rakendamine probleeme;
- siseriiklikud rakendusaktid erinevad üksteisest, kuna tarbijakaitset käsitlevad direktiivid on minimaalselt ühtlustatud;
- vasturääkivused EÜ lepinguõiguse valdkonna õigusaktides.

Ülaltoodud probleemidega tegelemiseks tuleb kõigepealt teha poliitiline otsus olemasolevate direktiivide muutmise vajaduse kohta. Kui vajadus on olemas, kasutab komisjon CFR-i sobivatel juhtidel nn „tööriistakastina“ ettepanekute esitamisel ühenduse kehtiva ja edaspidise õigustiku kvaliteedi tõstmiseks ja järjepidevuse tagamiseks lepinguõiguse valdkonnas. Samas aitab see lihtsustada ühenduse õigustikku[8]. CFR annab juriidilistele mõistetele selge määratluse, lepinguõiguse põhiprintsiibid ja sidusad näidisreeglid, lähtudes EÜ õigustikust ning liikmesriikide õiguskorra parimatest lahendustest.

Näide: tarbijaõigustiku ülevaatamine

Komisjoni peamine eesmärk on jätkuvalt tarbijate ja ettevõtete usalduse suurendamine siseturu suhtes tarbijakaitse kõrge taseme, siseturu tõkete kaotamise ja normistiku lihtsustamise abil[9]. Vaadatakse üle kaheksa tarbijakaitset puudutavat direktiivi[10], et teha kindlaks, kas need vastavad toodud eesmärkidele, eriti neis sisalduvate “minimaalse ühtlustamise” klauslite valguses.

Analüüsi käigus hinnatakse, kui suures ulatuses on kehtivad direktiivid nii oma kogumis kui ka üksikuna tegelikult vastanud komisjoni tarbijakaitse ja siseturuga seotud eesmärkidele. See eeldab mitte ainult direktiivide läbivaatamist, vaid ka nende kohaldamisviiside ja turgude, mida nad mõjutavad (s.o siseriiklikku õigusesse üle võetud õigusaktid, kohtupraktika, iseregulatsioon, jõustamine, tegelik järgimise tase ning arengud äritavades, tehnoloogias ja tarbijate ootustes), analüüsimist.

Analüüs uurib konkreetselt järgmisi küsimusi:

- Kas direktiivides nõutud tarbijakaitse tase on piisavalt kõrge,

[8] See algatus sisaldub ka komisjoni teatise “Ühenduse õigustiku ajakohastamine ja lihtsustamine” reguleerimisalas (KOM(2003)71) ning selle eesmärk on õigusaktide lihtsustamine.

[9] EÜT C 137, 8.6.2002, lk 2

[10] Direktiivid 85/577, 90/314, 93/13, 94/47, 97/7, 98/6; 98/27, 99/44

tagamaks tarbijate usaldust?

- Kas ühtlustamise tase on piisavalt kõrge, likvideerimaks ettevõtete ja tarbijate jaoks siseturu tõkked ja konkurentsimoonutused?

- Kas regulatsiooni tase hoiab ettevõtete jaoks koormuse võimalikult väiksena ning aitab kaasa konkurentsi tagamisele?

- Kas direktiive rakendatakse tõhusalt?

- Kas tervikuna vaadates on nende kaheksa direktiivi vahel märkimisväärseid lünki, vasturääkivusi või kattumisi?

- Millise direktiivi parandamisele peaks esmajoones asuma?

Tõusetuvad ka mõned vähem üldised küsimused:

- Kas direktiivide reguleerimisala ulatus on õigustatud? Kas lepingueelsed teavitamiskohustused on asjakohased?

- Kas taganemisperioodide kestused ja kasutamisviisid koduukse müügi, osaajalisuse ja kaugmüügi direktiivides peaksid olema nii täielikult ühtlustatud kui ka standardiseeritud?

- Kas tarbijalepingute õigus peaks olema veel rohkem ühtlustatud/ühtlustatum?

- Kas oleks võimalik liita mõned direktiividest, et vähendada nendevahelisi vasturääkivusi?

Tarbijakaitset käsitlevate õigusaktide ümbervaatamiseks on kavandatud mitmeid tegevusi:

- Ühenduse õigustiku avaliku andmebaasi väljaarendamine, mis sisaldab ka siseriiklikke õigusakte ja kohtupraktikat. See projekt võimaldab võrdlevalt analüüsida ka direktiivide praktikas rakendamist.

- Liikmesriikide ekspertidest alalise töögrupi loomine, mis toimiks foorumina, kus saaks vahetada infot ja väidelda ühenduse õigustiku rakendamise teemal.

- Aruannete koostamine hinnamärkimise, kaugmüügi, tarbekaupade müügi ja ettekirjutuste rakendamise kohta. Raportite koostamisel konsulteeritakse ka huvitatud isikutega ning hiljem korraldatakse teemakohaseid seminare.

Kõnealuse projekti ja raportite valmimise valguses kaalub komisjon vajadust kehtivate direktiivide parandusettepanekute tegemise järele. See diagnoosifaas peaks saama lõpule viidud 2006. aasta lõpuks. Kõigi ettepanekute puhul arvestatakse tööd, mis on tehtud CFR-i eelnõu kallal ning neile lisatakse asjakohased õigusaktide mõju analüüsid.

Soovitav oleks ka, et nõukogu ja EP kasutaksid CFR-i, kui nad esitavad parandusi komisjoni ettepanekute kohta. CFR-i säärane kasutamine oleks kooskõlas ühise eesmärgiga saavutada EL-i õigusaktide kõrge kvaliteet[11] ja Euroopa institutsioonide püüdlustega muuta EL-i õigusaktid lihtsamaks, selgemaks ja järjepidevamaks[12].

2.1.2 CFR-i teised võimalikud ülesanded

Liikmesriikide seadusandjad võiksid kasutada CFR-i EL-i lepinguõiguse valdkonna direktiivide ülekandmisel siseriiklikesse õigusaktidesse. Samuti võiksid nad lähtuda CFR-ist õigusaktide vastuvõtmisel lepinguõiguse valdkondades, mis on ühenduse tasandil reguleerimata.

Teine ülesanne, mida on soovitanud EP, on CFR-i võimalik kasutamine arbitraaži puhul. Vahekohtunikel oleks võimalus CFR-ist ammutada erapooletuid ja tasakaalustatud lahendusi, et teha otsuseid lepingupoolte vahel tekkinud vaidluste kohta.

CFR võib mõjutada ka teisi tegevuskava raames ette nähtud meetmeid. Näiteks märkis EP, et CFR-i võiks muuta standardsete lepingutingimuste kogumiks, mis oleks õiguspraktikutele kasutamiseks. Komisjon on nõus, et tegevuskava II meetme elluviimisel oleks soovitav CFR-i võimalikult suures ulatuses kasutada. Sealjuures saaks CFR olla võimaliku mittesiduva õigusakti väljaarendamisel alusdokumendiks.

Komisjon arutab ka soovitust integreerida CFR lepingutesse, mida ta ise tööettevõtjatega sõlmib. CFR-i võiks kasutada kehtiva siseriikliku õiguse täiendajana. Komisjon julgustab ka teisi institutsioone ja organeid kasutama CFR-i kolmandate pooltega lepingute sõlmimisel.

Lõpuks võiks CFR, mis põhineb EÜ õigustikul ja liikmesriikide lepinguõiguse parimatel lahendustel, olla ka inspiratsiooniallikaks Euroopa Kohtule lepinguõiguse valdkonna õigusaktide tõlgendamisel.

2.1.3 CFR-i õiguslik olemus

Mitmed tegevuskava koostamisele kaasa aidanutest tõstatasid küsimuse CFR-i õigusliku olemuse kohta. Välja pakuti ideid alates nõukogu ja EP vastu võetud siduvast õigusaktist kuni komisjoni poolt vastu võetava mittesiduva dokumendini.

Praegu leiab komisjon, et CFR peaks olema mittesiduv dokument. Kuna komisjon konsulteerib CFR-i väljatöötamisel kõigi huvitatud pooltega, võib antud küsimuse hiljem uuesti tõstatada.

---

11 Tegevuskava "Normiloome keskkonna lihtsustamine ja parandamine" (KOM (2002) 278)

12 Institutsioonide vaheline kokkulepe parema õigusloome kohta (ELT 2003/C 321/01)

2.2 Üle-euroopaliste standardsete lepingutingimuste edendamine (tegevuskava II meede)

2.2.1 Komisjoni soovitused tegevuskava kohta

Teine meede püüab töötada välja standardtingimusi, mida kasutaks erasektor pigem üle-euroopaliselt kui üksikute liikmesriikide õiguskorra raames. Praegu arvavad pooled sageli, et nad peavad kasutama erinevaid standardtingimuste kogumeid, sest liikmesriikide õigusaktide kohustuslikud tingimused on erinevad, olgu siis tegemist kas lepinguõiguse või muude õigusvaldkondadega (näiteks võib tunduda, et lepinguvälist kahju reguleerivate õigusaktide erinevused eeldavad erinevaid lepingutingimusi vastutuse küsimustes). Siiski on mitmeid näiteid üleliiduliste standardtingimuste edukast kasutamisest, mispuhul on kaetud ka küsimused, millega tavapäraselt peab tegelema ka teistes lepingutes.

Aktsepteeritavad üle-euroopalised lahendused on seega tõenäoliselt kasutatavad ka teistel juhtudel, mispuhul hetkel tarvitatakse vaid konkreetse liikmesriigi standardtingimusi. Sääraste üle-euroopaliste lahenduste kättesaadavusest ei teata kuigi palju, mistõttu soovitati tegevuskavas kõikehõlmavat algatust olemasolevate võimaluste laialdasemaks tutvustamiseks.

2.2.2 Huvirühmade ja teiste reageeringud

Mõned vastanutest tervitasid väljapakutud lähenemisviisi, teised aga olid skeptilised komisjoni sekkumise suhtes sellesse valdkonda, kuivõrd arvati, et komisjonil on plaanis ise standardtingimusi koostama hakata. Seda ei kavatse komisjon päris kindlasti teha: standardtingimuste sisu peavad kindlaks määrama turuosalised ise, samuti peavad ettevõtjad otsustama, kas kasutada standardtingimusi. Komisjon kavatseb tegutseda vaid toetaja ja "ausa vahetalitajana", so viia huvitatud pooled omavahel kokku ilma asja sisusse sekkumata.

Neid küsimusi arutati ka 19.jaanuaril 2004. aastal toimunud seminaril[13], kus oli tähelepanu keskmes standardtingimuste kasutamine ettevõttelt ettevõttele (B2B) toimuvate tehingute puhul ning lepingutes ärisektori ja valitsuste vahel (B2G). Jõuti kahele põhimõttelise tähtsusega järeldusele:

Esiteks jõuti ühisele tõdemusele, et üle-euroopalisi standardtingimusi saab edukalt kasutada märkimisväärsel hulgal juhtudel hoolimata sellest, et mõnes valdkonnas on siin jätkuvalt õiguslikke ja administratiivseid takistusi. Komisjon koostaks huvigruppide abiga loetelu kõige suurematest takistustest.

Teiseks lepiti kokku, et kasulik oleks suurendada teadlikkust olemasolevate võimaluste suhtes, jagades komisjoni hallataval veebilehel

---

[13] Vt joonealune märkus nr 6

täpsemalt struktureeritud teavet üle-euroopaliste standardtingimuste edukate näidete kohta.

2.2.3 Tegevused: üle-euroopaliste standardtingimuste arendamist ja kasutamist toetav veebileht

Kõigi esitatud kaastööde põhjal järeldas komisjon, et teadlikkuse suurendamisest olemasolevate võimaluste kohta oleks mitmeti kasu. Komisjon keskendub standardtingimustele, mis puudutavad tehinguid B2B ja B2G raames.

Nende tegevuste hindamise tulemusena võidakse soovitada uusi meetmeid ning kaaluda selles plaanis tehtava töö laiendamist.

2.2.3.1 Pinnas teabe vahetamiseks olemasolevate ja planeeritavate üle-euroopaliste standardtingimuste kohta

Komisjon hakkab haldama veebilehte, millel turuosalised saavad vahetada teavet üle-euroopaliste standardtingimuste kohta, mida nad juba kasutavad või alles kavatsevad välja töötada. Teave avaldatakse üksnes selle saatnud osapoole vastutusel. Säärane teabe avaldamine ei kujuta endast nende standardtingimuste õigusliku või kaubandusliku väärtuse tunnustamist. Enne antud tegevusega edasiminekut konsulteerib komisjon vastavate huvigruppidega, et selgitada täpselt välja, millist teavet kasutajad vajavad ja millist informatsiooni organisatsioonid on valmis veebilehele saatma.

Antud teave peaks võimaldama pooltel vältida standardtingimusi juba kasutavate osapoolte vigu ja korrata nende positiivseid kogemusi. Seega ei kavatse komisjon asuda ise määratlema, milline peaks olema “parimate praktikate” kogum.

2.2.3.2 Juhised konkurentsireeglite ja üle-euroopaliste standardtingimuste vahekorra kohta

Komisjon ei kavatse antud etapis avaldada eraldi juhiseid standardtingimuste väljatöötamise ja kasutamise kohta. Ta on juba osutanud, et üldiselt suhtub ta positiivselt kokkulepetesse, mis edendavad ühisturul vastastikust turule sisenemist või julgustavad uute turgude arendamist ning paremate pakkumistingimuste loomist[14]. Kuigi kokkuleppeid üle-euroliiduliste standardtingimuste kasutamiseks käsitletakse seetõttu üldjuhul positiivsena, võivad mõnel juhul kokkulepped või kooskõlastatud praktika standardtingimuste kasutamise suhtes minna vastuollu konkurentsireeglitega.

Seda silmas pidades juhib komisjon tähelepanu oma “Juhistele EÜ asutamislepingu artikli 81 kohaldatavuse kohta horisontaalsetes

[14] Komisjoni märgukiri nr. 2001/C 3/02, (EÜT C3/2, 6.jaanuar 2001) punkt 169

koostöölepetes”[15], eriti selle 6. jaole, mis sätestab juhtnöörid standardiseerimislepetele. Kuigi need juhised ei kehti standardtingimuste suhtes tehtud kokkulepetele, võivad pooled neid siiski kasutada, et saada näpunäiteid selle kohta, kuidas vältida probleeme, kui nad on nõustunud standardtingimuste kasutamisega.

2.2.3.3 Üle-euroopaliste standardtingimuste kasutamise seadusandlike takistuste kindlaks tegemine

Komisjon uurib koos huvitatud pooltega, kas ja kui, siis millised on liikmesriikides seadusandlikud takistused üle-euroopaliste standardtingimuste kasutamisel, eesmärgiga need ära kaotada, kui see peaks vajalikuks ja kohaseks osutuma. Seda oleks võimalik saavutada asjaomaste liikmesriikide vabatahtliku tegevuse, rikkumismenetluse algatamise kaudu komisjoni poolt, kui takistus rikub EL-i õigust, või muu EL-i algatuse (näiteks seadusandlike meetmete) abil, kui EL-i õigust pole rikutud.

Esimeses faasis korraldab komisjon sel teemal uurimuse, millele eelneb arutelu huvigruppidega uurimuse sisu ja struktuuri üle, tagamaks uurimuse keskendumise turuosaliste jaoks olulistele aspektidele.

2.3 Meede, mis ei ole sektorile eriomane – Euroopa lepinguõiguse mittesiduv õigusakt (tegevuskava III meede)

Tegevuskavas tehti muuhulgas järeldus, et praeguses etapis ei ole märke, nagu tekitaks seni järgitud sektoriviisiline lähenemine probleeme või et sellest lähenemisest peaks loobuma. Siiski peeti kohaseks uurida, kas sektorile mitte eriomased meetmed, nagu näiteks mittesiduva õigusakti vastuvõtmine võiks olla vajalik Euroopa lepinguõigusega seonduvate probleemide lahendamiseks.

Komisjon kavatseb seda protsessi jätkata, tehes paralleelselt tööd CFR-i väljatöötamiseks ning võttes arvesse huvigruppide märkusi nende eelistuste kohta sellise õigusakti parameetrite osas, kui vajadus selle vastuvõtmise järele peaks tekkima. CFR-i väljatöötamise ning eelkõige huvigruppidega konsulteerimise käigus võib komisjon saada asjakohast teavet.

Komisjon loob võimaluse teabe vahetamiseks sellise õigusakti vastuvõtmise õigeaegsuse kohta. Kuigi on veel vara selliste arutelude tulemuste üle teoretiseerida, on oluline selgitada, et komisjonil pole kavas teha ettepanekut “Euroopa tsiviilkoodeksi” vastuvõtmiseks, mis ühtlustaks liikmesriikide lepinguõiguslikud seadused, ega jätta muljet, et arutelu antud teemal on mõeldud üleskutsena seni paindlikult ja tõhusalt toimivatel lahendustel põhineva vaba liikumist küsimuse alla seada.

Tegevuskava kohta saadetud kaastööde ja komisjoni enda kaalutluste pinnal on kindlaks tehtud mitmed parameetrid, mida aruteludes õigusakti vajalikkuse üle

[15] Samas

arvesse võtta. Need hõlmavad vajadust teha vahet nende tehingute, mis tehakse tarbijatega, ja nende vahel, mis teostatakse ettevõtete vahel või avaliku sektori asutustega. Samuti tuleb arvestada, mil määral muud lahendused, sh üle-euroopalised standardtingimused juba pakuvad rahuldavaid võimalusi ning vajadust võtta arvesse liikmesriikide vahelisi erinevusi õigus- ja halduskultuuris. Nende parameetritega peaks arvestama, kui hakatakse arutama selle õigusakti vastuvõtmise õigeaegsuse üle. Mõned nendest parameetritest on lahti seletatud II lisas.

Veelgi enam, kui tuvastatakse probleemid, mis vajavad lahendamist EL-i tasandil, asuks komisjon koostama laiendatud mõju analüüsi, määratlemaks kõnealuste lahenduste olemust ja sisu.

3. ÜHTSE TUGIRAAMISTIKU ETTEVALMISTAMINE JA VÄLJATÖÖTAMINE

3.1 Ettevalmistus: uurimistöö ja EL-i institutsioonide, liikmesriikide ja teiste huvitatud isikute osalus

3.1.1 Ülevaade

Tagamaks CFR-i kõrget kvaliteeti, rahastab komisjon kolme aasta jooksul uurimistööd teadus- ja tehnoloogia arendamise kuuenda raamprogrammi all[16]. Ettepanekutele teadustööks on hinnang antud ning eeldatavasti alustatakse peatselt tööd.

2007. aastaks oodatakse teadlastelt lõppraportit, milles oleksid kõik elemendid, mida komisjon vajab CFR-i väljatöötamiseks. Lõppraport sisaldab seega ka CFR-i eelnõu, mis teadlaste arvates sobib täitma tegevuskavas seatud eesmärke.

3.1.2 Huvigruppide osalus

Huvigruppide osalus on määrava tähtsusega, nagu rõhutasid kõik, kes saatsid oma kommentaarid tegevuskava kohta.

EP ja komisjoni ühiskonverentsil 2004. aasta aprillis tehti ettepanek ja toetati eduka osalemise nelja peamist kriteeriumit:

- õiguslike traditsioonide mitmekesisus: EL-is kehtivate erinevate õigustraditsioonidega tuleb arvestada;
- majanduslike huvide tasakaal: arvestada on vaja ka erinevates majandusvaldkondades eksisteerivate väga erinevate ettevõtete, alates väikestest ja keskmise suurusega kuni rahvusvaheliste ettevõteteni, samuti tarbijate ja õiguspraktikute huvidega;
- pühendumine: huvigrupid peavad eraldama reaalseid vahendeid, jätkusuutliku ja sisulise osaluse tagamiseks;

[16] Otsus nr 1513/2002/EÜ (EÜT L 232, 29.8.2002 lk 1)

- tehniline asjatundlikkus: üksikasjaliku tagasiside andmine ja argumenteeritult kriitiline lähenemine akadeemiliste teadlaste pakutule.

Nende kriteeriumidega arvestatakse allpool toodud struktuuride loomisel. Esimese tegevusvaldkonna struktuurid moodustavad osa komisjoni ja teadlaste vahel sõlmitavast lepingust:

Esimene tegevusvaldkond: tehniline sisend

- Komisjon loob huvigruppide ekspertide võrgustiku, kes kestvalt annavad oma üksikasjadeni detailse panuse teadlaste ettevalmistustöösse.

- Korraldatakse regulaarseid seminare kõigil uurimistöös kajastatavatel teemadel, et võimaldada huvigruppidel määratleda praktilised küsimused, mida peab arvesse võtma ja mille kohta tagasisidet anda. Igal teemal korraldatakse seminarid nii, et huvigrupid ja komisjon saavad tööde kulgu jälgida. Seminaridel käsitletavad valdkonnad on spetsiifilised ja osalejate arv on kõigi seminaride puhul piiratud, et tagada töö efektiivsus.

- Antud protsessi toetab selleks loodud veebilehekülg, millele pääsevad juurde teadlased, huvigruppide eksperdid, komisjon, liikmesriikide eksperdid ja EP. Eelnõusid kaasajastatakse sellel veebilehel niivõrd, kuivõrd uurimistöö edeneb ning lähtudes huvigruppide kommentaaridest.

- Kui otsused erinevate aspektide jaotamise osas on tehtud, on ehk kasulik sätestada tehnilise tegevusvaldkonna toimimiseks juhtnöörid, mis tagaksid teadlaste ja huvigruppide selge ühese arusaama protsessist. Juhtnöörid võivad hõlmata ka struktuuri, mis tagab huvigruppide panuse üldise koordineerimise, näiteks juhtgrupi näol, millesse kuuluvad liikmed nii akadeemiliste teadlaste kui ka huvigruppide ekspertide hulgast.

Teine tegevusvaldkond: poliitiline analüüs ja ülevaated

Komisjon:

- annab regulaarselt protsessi edenemisest ülevaateid EP-le ja nõukogule sellises vormis, nagu nad on nõudnud;

- korraldab regulaarseid kõrgetasemelisi üritusi, kaasates EP-d ja liikmesriike;

- loob liikmesriikide ekspertidest töögrupi, et tagada nende informeeritus protsessi edenemisest ning anda neile võimalus tagasiside andmiseks.

Lisaks võiks need kaks tegevusvaldkonda regulaarselt kokku tuua, et võimaldada nendevahelist arutelu laiemas kontekstis.

3.1.3 CFR-i võimalik struktuur ja sisu

CFR-i ette valmistav uurimistöö seab endale eesmärgiks tuvastada parimad lahendused, võttes arvesse siseriiklikke lepinguõiguslikke norme (nii kohtupraktika kui ka kehtestatud praktika), EÜ õigustikku ja vastavaid rahvusvahelisi õigusakte, eriti ÜRO 1980. aasta konventsiooni kaupade rahvusvahelise ostu-müügi lepingute kohta. Muu olemasolev materjal on samuti asjakohane ja seda võetakse ka arvesse, samas tagades, et CFR sobib EL-i konkreetsete vajadustega.

CFR-i ette nähtud struktuur (näide võimalikust struktuurist on toodud I lisas) oleks selline, et esmalt visandatakse ühtsed lepinguõiguse põhiprintsiibid, sealhulgas juhis selle kohta, millal võib olla nõutav nende aluspõhimõtete järgimisest erandi tegemine. Teiseks toetavad põhiprintsiipe olulisimate mõistete definitsioonid. Kolmandaks täiendaksid põhimõtteid ja mõisteid näidisnormid, mis moodustaksid CFR-i põhiosa. Võib ette näha vahetegemise ettevõtete või eraisikute vahel tehtavate lepingute osas rakendatavate ning ettevõtte ja tarbija vahel tehtavate lepingute osas rakendatavate näidisnormide vahel.

Mõned kommentaare saatnutest määratlesid valdkonnad, mis nende arvates tuleks CFR-i lisada. Paljud nendest on seotud üldiste mõistetega, mis pole konkreetsetele lepingutüüpidele või lepingupooltele eriomased. Esmane kriteerium, millest lähtuvalt määratakse kindlaks, millised valdkonnad peaksid olema kaetud, on nende kasulikkus ühenduse õigustiku sidususe suurendamisel.

Kaht lepingutüüpi mainiti siiski konkreetselt – tarbija- ja kindlustuslepingud. Komisjon ootab, et CFR-i ettevalmistamine pööraks nendele kahele valdkonnale erilist tähelepanu. Teised valdkonnad, mille kohta eraldi mainiti, et CFR peaks neid katma, on müügi- ja teenustelepingud ning tingimused, mis on seotud kaupade nimetuse säilitamisega ja ülekandmisega.

Komisjon võttis arvesse ka uurimust, mis algatati EP ja nõukogu sellekohaste taotluste järel, et uurida, kas erinevused lepinguõiguslike ja lepinguvälist kahju reguleerivate normide ning lepinguõiguslike ja omandit reguleerivate normide vahel on tekitanud probleeme [17]. Selle uurimuse valguses järeldas komisjon, et erinevates liikmesriikides olevate lepinguõiguse ja lepinguvälise kahju õiguse kokkupuute erinevusest ei tõusetu märgatavaid probleeme. Paistab, et olulisemad probleemid tulenevad erinevatest kokkupuutepunktidest lepinguõiguse ja omandiõiguse vahel erinevates liikmesriikides. CFR-i ettevalmistamise käigus tuleb kaaluda, kuidas neid probleeme lahendada, parandades nii palju kui vajalik kehtivat ja tulevikus vastuvõetavat ühenduse õigustikku.

---

[17] Vt joonealune märkus nr 1

3.2 Komisjoni poolt ühtse tugiraamistiku väljatöötamine

3.2.1 Kooskõla tegevuskava eesmärkidega

Komisjon ei ole seotud teadlaste poolt esitatava lõppraportiga ning vajadusel parandab seda, saavutamaks seeläbi kooskõla tegevuskava eesmärkidega.

3.2.2 Rakendatavuse test

Komisjon tagab oma hinnangus teadlaste lõppraporti kohta, et CFR-i eelnõu puhul teostatakse konkreetsete näidete põhjal eeldatavate kasutajate jaoks CFR-i rakendatavuse test.

Esiteks hõlmab see kontrolli, kas CFR-i eelnõu on sobiv ühenduse õigustiku parandamiseks ja seadusandluse ettevalmistamiseks. See võib tähendada CFR-i eelnõu kasutamist olemasoleva direktiivi muutmisettepaneku koostamisel.

Seda võib näiteks teostada komisjoni kava raames vaadata üle tarbijakaitset puudutav ühenduse õigustik ja direktiivi 2000/35/EÜ (hilinenud maksmisega võitlemise kohta äritehingute puhul) ümbervaatamisest[18] tuleneva tegevuse käigus.

Kõik õpetlik võetakse arvesse enne, kui komisjon lõplikult CFR-i vastu võtab.

Teiseks võivad muud institutsioonid CFR-i eelnõud katsetada. Selles etapis võidakse paluda liikmesriikidel uurida kehtivast seadusandlusest teatud valimi ülevõtmist ja analüüsida, kuivõrd CFR-i eelnõu võinuks sellele kaasa aidata. Praktilisi näiteid kasutades tuleks testida ka CFR-i eelnõu sobivust kasutamiseks I ja II meetmes. Ühtlasi püütakse leida viise, kontrollimaks CFR-i eelnõu sobivust vahendina rahvusvahelises arbitraažis või komisjoni enda lepingulistes suhetes.

3.2.3 Komisjoni CFR-i arutamine

Nimetatud väljatöötamisprotsessi tulemuseks on komisjoni CFR, mis esitatakse lõplikuks aruteluks. EP-l, nõukogul ja liikmesriikidel palutakse teadlaste lõppraportit ja komisjoni hinnangut analüüsida. Kasutada võiks ka institutsioonidevahelist töögruppi, arutamaks CFR-i kasutamist kogu seadusandliku menetluse käigus. Liikmesriikidega konsulteerimine võiks jätkuda läbi juba mainitud siseriiklike ekspertide töögrupi, kes jälgib ka ettevalmistavat tööd.

Järgmine samm on avalik arutelu valge raamatu vormis, mis annab võimaluse huvigruppidel anda oma panus. Sel eesmärgil tõlgitakse komisjoni CFR kõigisse ametlikesse EL-i keeltesse. Huvigruppidel on aega vähemalt kuus kuud, et komisjoni eelnõu kommenteerida. See

---

[18] EÜT L 200, 8.8.2000, lk 35

arutelu võimaldab CFR-i sisu üksikasjalikult läbi kaaluda ja annab soodsa võimaluse tegelda erinevates keeleversioonides esinevate lahknevustega, et tagada lõppversiooni täielik kooskõla ja selge arusaadavus kõigis keeltes.

3.2.4 CFR-i vastuvõtmine komisjoni poolt

CFR-i vastuvõtmine komisjoni poolt on ette nähtud 2009. aastaks. CFR avaldatakse paljudes kohtades, sealhulgas Euroopa Liidu Teatajas ja vajadusel seda muudetakse. Edaspidi määratakse kindlaks CFR-i kaasajastamise mehhanism.

ANNEX I

Possible structure of the CFR

The main goal of the CFR is to serve as a tool box for the Commission when preparing proposals, both for reviewing the existing *acquis* and for new instruments. To that aim, the CFR could be divided into three parts: fundamental principles of contract law; definitions of the main relevant abstract legal terms and model rules of contract law.

CHAPTER I – Principles

The first part of the CFR could provide some common fundamental principles of European contract law and exceptions for some of these principles, applicable in limited circumstances, in particular where a contract is concluded with a weaker party.

Example: Principle of contractual freedom; exception: application of mandatory rules; Principle of the binding force of contract*;* exception: e.g. right of withdrawal; principle of good faith

CHAPTER II – Definitions

The second part of the CFR could provide some definitions of abstract legal terms of European contract law in particular where relevant for the EC *acquis*.

Examples: definition of contract, damages. Concerning the definition of a contract, the definition could for example also explain when a contract should be considered as concluded.

CHAPTER III – Model rules

SECTION I – Contract

1. Conclusion of a contract: i.e. notion of offer, acceptance, counteroffer, revocation of an offer, time of conclusion of a contract.

2. Form of a contract: i.e. written contract, oral contract, electronic contract and electronic signature.

3. Authority of agents: direct and indirect representation.

4. Validity: i.e. initial impossibility, incorrect information, fraud, threats.

5. Interpretation: i.e. general rules of interpretation, reference to all relevant circumstances.

6. Contents and effects: i.e. statements giving rise to contractual obligation, implied terms, quality of performance, obligation to deliver the goods / provide the services, conformity of the performance with the contract.

SECTION II – Pre-contractual obligations

1. Nature of pre-contractual obligations (mandatory or not)

2. Pre-contractual information obligations:

   a. General/Form: i.e. written information, by any clear and comprehensible way.

   b. Information to be given before the conclusion of the contract: i.e. information regarding the main characteristics of goods or services, price and additional costs, regarding the rights of the consumer, specific information for e-contracts.

   c. Information to be given at the conclusion of the contract: i.e. information regarding the right to ask for arbitration.

   d. Information to be given after the conclusion of the contract: i.e. obligation to notify any modification of the information.

SECTION III – Performance / Non-Performance:

1. General rules: i.e. place and time of performance, performance by a third party, time of delivery, place of delivery, costs of performance.

2. Non-performance and remedies in general:

   a. Non-performance : notion of breach of contract

   b. Remedies in general: i.e. remedies available, cumulation of remedies, clause excluding or restricting remedies.

3. Particular remedies for non-performance: i.e. right to performance, to terminate the contract (right of rescission), right of cancellation, right for a price reduction, repair, replacement, right to damages and interest.

SECTION IV – Plurality of parties

1. Plurality of debtors

2. Plurality of creditors

SECTION V – Assignment of claims

1. General principles: i.e. contractual claims generally assignable, partial assignment, form of assignment.

2. Effects of assignment as between Assignor and Assignee: i.e. rights transferred to assignee, when assignment takes effects.

3. Effects of assignment as between Assignee and Debtor: i.e. effect on debtor's obligation, protection of debtor.

SECTION VI – Substitution of new debtor - Transfer of contract

1. Substitution of new debtor: i.e. effects of substitution on defences and securities

2. Transfer of contract

SECTION VII – Prescription

1. Periods of prescription and their commencement

2. Extension of period

3. Renewal of periods

4. Effects of prescription

SECTION VIII – Specific rules for contract of sales

SECTION IX – Specific rules for insurance contracts

ANNEX II

Parameters concerning the optional instrument – For further discussion on the opportuneness of this instrument

This annex presents some parameters concerning an optional instrument which should be taken into account during the further discussion on its opportuneness.

1. Concerning the general context of an optional instrument:

The existing legal framework, in particular existing European legislation relating to contract law and the ongoing work regarding the future Regulation on the law applicable to contractual obligations should be taken into account within this reflection process. The results of measure I regarding the improvement of the *acquis* as well as those of measure II will have to be considered.

Moreover, an extended impact assessment will have to be carried out regarding this measure. Such an exercise implies that, among others, the following questions are considered before any decision on the adoption of an optional instrument:

- What problem(s) are being addressed?
- What is the overall policy objective, in terms of the desired impacts?
- What would happen under a 'no change' scenario?
- What other options are available to meet the objectives? (eg different types of action, more or less ambitious options)
- How are subsidiarity and proportionality taken into account?
- What are types and the scale of positive and negative impacts associated with each option – whether economic, social, environmental – and are there tensions/trade offs between them?
- How can the positive impacts be maximised and negative impacts minimised? Are any associated measures needed to achieve this?
- Who is affected? Are any specific groups particularly affected?
- Are there impacts outside the EU?
- How will the instrument be implemented and the impact in practice monitored and evaluated?
- What were the views of stakeholders?

2. Concerning the binding nature of an optional instrument

In the Action Plan, the Commission presented different possible approaches concerning the binding nature of an optional instrument. This instrument could either be a set of rules on contract law which would apply unless its application is excluded

by the contract of the parties ("*opt out*") or a purely optional model which would have to be chosen by the parties through a choice of law clause ("*opt in*"). The latter would give parties the greatest degree of contractual freedom.

Respondents' positions on this issue were clear, with most favouring an "*opt in*" model. The governments which expressed an opinion on this point, supported the "*opt in*" model which they consider being of great importance in preserving the principle of contractual freedom. Businesses also supported such a voluntary scheme and again stressed the importance of the general principle of contractual freedom. Further, almost all legal practitioners called for an "*opt in*" solution. Finally, a majority of academics seemed also to prefer this solution.

The Commission shares stakeholders' view of the importance of the principle of contractual freedom and had already underlined in the Action Plan that the principle of "*contractual freedom should be one of the guiding principles of such a contract law instrument"* and that consequently *" it should be possible for the specific rules of such a new instrument, once it has been chosen by the contracting parties as the applicable law to their contract, to be adapted by the parties according to their needs*". A limit to contractual freedom would only be acceptable in relation to some mandatory provisions contained in the optional instrument, particularly provisions aiming to protect consumers (see point 4 below).

In that context, and as suggested by contributors, the Commission considers that future consultations and debates should follow this direction and should take into account the coherence of such an optional instrument with the Rome Convention of 1980 on the law applicable to the contractual obligations and the subsequent Green Paper of January 2003 on the conversion of the Rome Convention into a Community instrument and its modernisation. This latter point was underlined by all respondents.

Contributors to the Action Plan mentioned different approaches which could be used as a basis for further reflection on the question of the articulation of an optional instrument and the successor of the Rome Convention ("Rome I"). The first suggestion, as put forward by some contributors, would be to adopt the optional instrument as international uniform law. The main example of an instrument adopted as international uniform law is the Vienna Convention on the International Sale of Goods (CISG). Within that approach, the optional instrument would contain a provision relating to its scope[19] and Rome I would not then apply to matters regulated by the optional instrument. Moreover, for all the aspects of contract law not provided by the optional instrument, the parties would use the national law applicable according to the provisions of Rome I. The second approach presented by respondents to ensure such coherence would be through Article 20 of the Rome Convention[20]. In this case, the optional instrument would again contain a clause relating to its scope and Rome I would not then apply to matters regulated by the optional instrument. An adaptation of Article 20 could be envisaged. Finally, the

---

[19] The scope clause could provide that the optional instrument is applicable to contracts where at least one of the parties is established in a Member State.

[20] Article 20 of the Rome Convention: "This Convention shall not affect the application of provisions which, in relation to particular matters, lay down choice of law rules relating to contractual obligations and which are or will be contained in acts of the institutions of the European Communities or in national laws harmonized in implementation of such acts".

third possibility suggested by stakeholders would be to adopt the optional instrument as a Community instrument, which would not benefit from any priority over Rome I and that the parties could choose as applicable law to their contract on the base of Article 3[21] of the Rome Convention. In this case, the optional instrument would not contain any scope clause but only provisions of substantive law. As suggested by stakeholders, Article 3, paragraph 1 could be interpreted in a way to leave the possibility for the parties to choose the optional instrument as applicable law to their contract. The possibility of such interpretation could be clarified in Rome I.

It is clear from the approaches suggested by respondents that the works undertaken on the conversion of the Rome Convention into a Community instrument and its modernisation and those on European Contract Law need to be coherent. Even if it is too premature to take any decision on the opportuneness and adoption of the optional instrument, it is important to ensure that the future Community instrument "Rome I" takes into account the possibility of a coherent articulation of its provisions with a possible future optional instrument.

3. Concerning the legal form of an optional instrument

In the Action Plan, the Commission suggested that an optional instrument could take the legal form of a regulation or a recommendation which would exist in parallel with, rather than instead of, national contract laws.

As we have seen above, a great majority of respondents expressed its preference for an "*opt in*" instrument. If this approach is followed, there is significant support for a regulation. However, among the academics' contributions, some are in favour of a non-binding instrument, for example a recommendation.

For an "opt-out" instrument a regulation would be more appropriate as, unlike a recommendation, it is directly applicable. For an "opt-in" instrument, the choice of its legal form will depend on the approach chosen for the articulation of this instrument with the successor of the Rome Convention (see point 1 above). In this context, in the light of the three approaches suggested by stakeholders, the form of a Regulation may seem more appropriate.

4. Concerning the content of an optional instrument

In its Action Plan, the Commission made clear that in reflecting on the content of a non-sector-specific instrument, the future CFR should be taken into account. The content of this CFR would be likely to serve as a basis for the discussions on the optional instrument. On that point, most of the stakeholders agreed with the Commission view even if the question of whether the new instrument should cover the whole scope of the CFR or only parts of it was left open.

The question of whether this optional instrument should contain only some general contract law components or also components for specific contracts which are of a

[21] Article 3.1 of the Rome Convention: "A contract shall be governed by the law chosen by the parties. The choice must be expressed or demonstrated with reasonable certainty by the terms of the contract or the circumstances of the case. By their choice the parties can select the law applicable to the whole or a part only of the contract.

great economic importance in the internal market, i.e. contract of sale or services, was also left open in the Action Plan. Many stakeholders agreed on the fact that an optional instrument should contain some provisions of general contract law as well as provisions relating to specific contracts which have significant importance for cross-border transactions. Concerning provisions of general contract law, stakeholders suggested that the optional instrument could contain, for instance, provisions relating to the conclusion, validity and interpretation of contracts as well as performance, non-performance and remedies. Concerning specific contracts, several suggestions were made: the optional instrument should contain rules relating to contract of sale, exchange, donation, lease, cross-border financial transactions and contracts of insurance. Some stakeholders also expressed the view that the optional instrument should cover areas of law linked to contract law, i.e. security law, unjust enrichment as well as rules on credit securities on movable goods.

Thus, according to these contributions, an optional instrument could have different components, i.e. parts relating to general contract law and/or certain specific contracts. However, the exact content of an optional instrument and which sectors should receive special attention will need to be further discussed. An optional instrument should only contain those areas of contract law, whether general or specific to certain contracts, which clearly contribute to addressing identified problems, such as barriers to the smooth functioning of the internal market.

5. *Concerning the scope of an optional instrument*

Concerning the scope of an optional instrument, two main issues can be identified which would need to be addressed through further reflection.

Firstly, in the Action Plan, the Commission raised the question of whether an optional instrument should cover solely business-to-business transactions or also business-to-consumer contracts. In the latter case, the new instrument would contain mandatory provisions concerning consumer protection. The Commission underlined the importance of the principle of contractual freedom that allows parties, once they have decided to apply the optional instrument to their contract, to adapt this instrument according to their needs. However, it also noted that this freedom could be restricted by the mandatory character of some limited provisions of the new instrument, e.g. those relating to consumer protection.

In answering this question, it is important to remember the main goal of the optional instrument, namely the smoother functioning of the internal market. It is clear that including business-to-business transactions would facilitate that goal. However, business-to-consumer transactions are also of great economic importance for the internal market and, to that extent, their inclusion would be justified. In this case, consumers would need to be afforded a sufficiently high level of protection to ensure benefits for the demand-side of the market (consumers) as well as the supply-side (businesses). In that context, most stakeholders considered that a new instrument should apply to business-to-consumer transactions as well and so include mandatory rules to ensure a high level of consumer protection.

Here it should be noted that national mandatory rules, applicable on the basis of Articles 5 and 7 of the Rome Convention, can increase transaction costs and constitute obstacles to cross-border contracts. In that context, the introduction in the

optional instrument of mandatory provisions in the meaning of in Articles 5 and 7 of the Rome Convention could represent a great advantage: the parties, by choosing the optional instrument as applicable law to their contract, would know from the moment of the conclusion of the contract which mandatory rules are applicable to their contractual relationship. That would provide legal certainty in cross border transactions and the relevant providers of services and goods could market their services or products throughout the whole European Union using one single contract. The optional instrument would then become a very useful tool for the parties. However, in such a situation, it would need to be certain that, where the parties have chosen the optional instrument as applicable law, other national mandatory rules would no longer be applicable. That would depend on the solution chosen for the articulation of the optional instrument with Rome I (see point 1 above).

Secondly, the introduction of the business-to-business transactions within the scope of the optional instrument raises another issue. It concerns the articulation of the optional instrument and the Vienna Convention on the International Sale of Goods (CISG). In its Action Plan, the Commission asked for some comments on the scope of the optional instrument in relation to the CISG. Many stakeholders presented their view on this issue. All of them agreed on the necessity to ensure coherence between an optional instrument and the CISG. However, there was less consensus on how to ensure such coherence: while some considered that the optional instrument should only provide for complementary rules to the CISG, others proposed that the CISG should become part of the optional instrument.

The question of the relationship between the optional instrument and the CISG would depend, on the one hand, on the scope of the optional instrument[22], and, on the other hand, on the binding nature of this new instrument, i.e. "*opt in*" or "*opt out*". As noted in point 1, the majority of respondents favoured an "*opt in*" instrument. In a scenario where the optional instrument was an "*opt in*" instrument applicable to business-to-business international sales of goods, by choosing the optional instrument as applicable law to their contract, the parties would have tacitly excluded the application of the CISG on the base of Article 6 of the CISG[23]. However, in the alternative scenario of an "*opt out*" instrument applicable to business-to-business international sales of goods, the problem of determining the appropriate application of the two instruments could be more difficult to solve. That would be an argument in favour of an "*opt in*" instrument, an approach preferred so far by stakeholders.

6. Concerning the legal base of an optional instrument

In its Action Plan, the Commission launched the reflection on the legal base of a new instrument and welcomed comments from stakeholders. However, very few contributors expressed their view on that issue. While one Member State proposed Article 308 of the TEC for an "*opt in*" instrument and Article 95 TEC for an "*opt out*" scheme, a group of academic lawyers preferred Article 65 TEC.

---

22 If the optional instrument is not applicable to international sales of goods, there is no problem of competition between this optional instrument and the CISG.

23 Article 6 of the CISG: "The parties may exclude the application of this Convention or, subject to article 12, derogate from or vary the effect of any of its provisions."

The question of the legal base is closely linked with the questions of the legal form of the optional instrument (see point 2 above), of its content (see point 3 above) and its scope (see point 4 above). More reflections on the important issue of the legal base will be necessary within a larger debate on the parameters of an optional instrument.