



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.10.2004
KOM(2004) 651 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET
OG RÅDET**

**Europæisk aftaleret og revision af gældende EU-ret:
vejen frem**

1. INDLEDNING

Denne meddelelse er Kommissionens opfølgning på handlingsplanen fra 2003¹ og tager højde for tilbagemeldingerne fra EU-institutionerne, medlemsstaterne og de interesserede parter. Der gøres rede for, hvordan den fælles referenceramme (FR) skal udformes for at skabe bedre sammenhæng i gældende og kommende EU-ret og for specifikke planer for de dele af den gældende EU-ret, som omhandler forbrugerbeskyttelse, hvilket er i overensstemmelse med strategien for forbrugerpolitikken 2002-2006. Endvidere beskrives planlagte initiativer til fremme af standardaftalevilkår for hele EU, og det understreges, at Kommissionen fortsætter sine overvejelser om at indføre et optionelt instrument.

Europa-Parlamentet² og Rådet³ har vedtaget beslutninger og resolutioner, som bifalder handlingsplanen, og hvori de understreger behovet for at inddrage alle interesserede parter især i udarbejdelsen af FR. Europa-Parlamentet giver heri udtryk for, at det ønsker FR endeligt udarbejdet inden udgangen af 2006 og indført hurtigst muligt. Rådet anerkender også relevansen af generelle aftaleregler for hele EU, som er udarbejdet af aftaleparterne i overensstemmelse med EU's og de nationale forskrifter. Endelig opfordrer disse institutioner Kommissionen til at fortsætte drøftelserne om et optionelt instrument.

Der er hidtil modtaget 122 bidrag i forbindelse med høringen. Med tilladelse fra ophavsmændene offentliggjorde Kommissionen deres bidrag og et sammendrag heraf⁴. Af hensyn til de interesserede parter blev der i juni 2003 afholdt to workshops om aftaleret⁵. En anden workshop om standardaftalevilkår fandt sted i januar 2004⁶, mens Kommissionen og Europa-Parlamentet afholdt en fælles konference i april 2004⁷.

2. VEJEN FREM

2.1 Forbedring af gældende og kommende EU-ret (foranstaltning I i handlingsplanen)

I bidragene til handlingsplanen understreges behovet for at forbedre EU-rettens kvalitet og konsistens på det aftaleretlige område, og der peges på, at FR vil kunne bidrage hertil. På baggrund af de mange positive reaktioner vil Kommissionen fortsætte udarbejdelsen af FR.

¹ Alle dokumenter vedrørende europæisk aftaleret findes på Kommissionens netsted:
http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/index_en.htm

² Se fodnote 1

³ Se fodnote 1.

⁴ Se fodnote 1.

⁵ Se fodnote 1.

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

⁷ Se fodnote 1.

2.1.1 Hovedformålet med FR

Handlingsplanen afdækker forskellige kategorier af problemer i den gældende EU-ret. Herunder bør især nævnes:

- anvendelse af abstrakte juridiske begreber i direktiverne – begreber, som enten er defineret for bredt eller slet ikke defineret
- områder, hvor anvendelsen af direktiverne ikke løser problemerne i praksis
- forskelle mellem gennemførelseslovgivningen i de enkelte medlemsstater som følge af anvendelsen af princippet om minimumsharmonisering i direktiverne om forbrugerbeskyttelse
- inkonsistens i EU's lovgivning om aftaleret

Først skal der tages stilling til, om det er nødvendigt at ændre de eksisterende direktiver for at løse problemerne. I givet fald vil Kommissionen da anvende FR ved fremlæggelsen af forslag om forbedring af kvaliteten og sammenhængen i den gældende og kommende EU-ret på det aftaleretlige område. Samtidig vil den kunne bidrage til at forenkle gældende EU-ret⁸. FR indeholder klare definitioner af juridiske begreber, grundprincipper og sammenhængende standardaftaleregler baseret på gældende EU-ret og de bedste løsninger, man har fundet i medlemsstaternes retsorden.

Eksempel: gennemgang af gældende EU-forbrugerret

Kommissionens vigtigste mål er fortsat at skabe større tillid hos forbrugerne og virksomhederne på det indre marked ved at skabe et højt fællesskabsniveau for forbrugerbeskyttelse, fjerne hindringerne for det indre marked og forenkle lovgivningen⁹. Otte forbrugerbeskyttelsesdirektiver vil blive gennemgået for at fastslå, om disse mål nås, især i betragtning af de bestemmelser om "minimumsharmonisering", de indeholder.¹⁰

Ved gennemgangen vil der blive foretaget en vurdering af, i hvilket omfang de eksisterende direktiver som helhed og enkeltvis i praksis opfylder Kommissionens mål for forbrugerbeskyttelse og det indre marked. I denne forbindelse fokuseres ikke blot på selve direktiverne, men også den måde, hvorpå de anvendes, og de markeder, de omhandler (dvs. national gennemførelseslovgivning, retspraksis, selvregulering, håndhævelse, overholdelse i praksis og udviklingen i forretningspraksis, teknologi og forbrugerforventninger).

⁸ Dette initiativ er omhandlet i Kommissionens meddelelse om ajourføring og forenkling af fællesskabsretten (KOM(2003) 71) og sigter mod at forenkle lovgivningen.

⁹ EFT C 137 af 8.6.2002, s. 2.

¹⁰ Direktiv 85/577, 90/314, 93/13, 94/47, 97/7, 98/6, 98/27, 99/44.

Ved gennemgangen vil der blive lagt særlig vægt på følgende spørgsmål:

- Er den forbrugerbeskyttelse, der kræves i direktiverne, tilstrækkelig til at skabe tillid hos forbrugerne?
- Er harmoniseringsniveauet tilstrækkelig højt til at fjerne hindringerne for det indre marked og konkurrenceforvridningen for virksomhederne og forbrugerne?
- Er reguleringsniveauet af et omfang, der begrænser byrden for virksomhederne til et minimum, og fremmer det konkurrencen?
- Anvendes direktiverne hensigtsmæssigt?
- Er der som helhed betragtet væsentlige huller i, manglende overensstemmelse eller overlapninger mellem de otte direktiver?
- Hvilke direktiver bør først og fremmest ændres?

Mere specifikke spørgsmål kan også rejses i denne forbindelse:

- Er afgrænsningen af direktivernes anvendelsesområde passende? Er kravene til oplysninger før aftaleindgåelse tilstrækkelige?
- Bør varigheden og fremgangsmåderne i forbindelse med fortrydelsesfristerne i direktiverne om dørsalg, timesthare og fjernsalg harmoniseres og standardiseres fuldt og helt?
- Er det nødvendigt at harmonisere forbrugeraftaleretten yderligere?
- Vil det være hensigtsmæssigt at sammenskrive nogle af direktiverne for at begrænse den manglende overensstemmelse mellem dem?

I forbindelse med gennemgangen af den gældende EU-forbrugerret er der planlagt en række foranstaltninger:

- Opbygning af en offentlig database med gældende EU-ret, herunder også national lovgivning og retspraksis. Der vil også blive foretaget en sammenlignende analyse af gennemførelsen af direktiverne i praksis.
- Nedsættelse af en stående arbejdsgruppe af medlemsstaternes eksperter, der skal fungere som et forum for informationsudveksling og debat om gennemførelse af gældende EU-ret.
- Rapporter om gennemførelse af direktiverne om angivelse af priser på forbrugsvarer, fjernsalg, forbrugerkøb og søgsmål med påstand om forbud. Rapporterne vil også indeholde svar fra høringer af de interesserede parter og vil blive fulgt op med relevante seminarer.

Efter at projektet er afsluttet og rapporterne udarbejdet, vil Kommissionen tage stilling til, om det vil være nødvendigt at fremlægge forslag til ændring af de eksisterende direktiver. Denne diagnosticeringsfase forventes afsluttet inden udgangen af 2006. Resultaterne af arbejdet med FR vil i givet fald blive indarbejdet i sådanne forslag, som vil blive ledsaget af relevante konsekvensanalyser.

Det vil også være hensigtsmæssigt, at Rådet og Europa-Parlamentet anvender FR ved udarbejdelsen af ændringsforslag til Kommissionens forslag. Anvendelsen af FR vil være i overensstemmelse med det fælles mål om at tilstræbe en EU-lovgivning af høj kvalitet¹¹ og EU-institutionernes forpligtelse til at fremme enkelhed, klarhed og konsistens i EU-lovgivningen¹².

2.1.2 Andre mulige anvendelser af FR

Nationale lovgivere vil kunne anvende FR ved gennemførelse af EU-direktiver på det aftaleretlige område til nationale lovgivning. De vil også kunne anvende FR, når de skal lovgive på de områder inden for aftaleretten, som ikke er omfattet af EU-lovgivning.

En anden mulig anvendelse er inden for voldgift som foreslået af Europa-Parlamentet. FR vil således kunne anvendes som grundlag for neutrale og afbalancerede løsninger i tvister mellem aftaleparter.

FR vil også kunne anvendes i forbindelse med de øvrige foranstaltninger, som er omhandlet i handlingsplanen. Europa-Parlamentet har f.eks. peget på, at FR vil kunne udformes som en samling standardaftalevilkår, hvortil advokater og andre aktører inden for retsvæsenet har adgang. Kommissionen kan tilslutte sig, at det vil være ønskeligt, om FR anvendes i størst muligt omfang ved gennemførelsen af handlingsplanens foranstaltning II. Endvidere vil den kunne anvendes ved udarbejdelsen af et eventuelt optionelt instrument.

Kommissionen overvejer også forslaget om at integrere FR i sine egne kontrakter. Den vil også kunne supplere den gældende nationale lovgivning. Kommissionen opfordrer også andre institutioner og organer til at anvende FR ved indgåelse af kontrakter med tredjeparter.

Endelig vil EF-Domstolen ved fortolkningen af gældende EU-ret på det aftaleretlige område kunne drage nytte af FR, som er baseret på gældende EU-ret og de bedste løsninger, der er fælles for medlemsstaternes lovgivning om aftaleret.

¹¹ Jf. handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer (KOM(2002) 278).

¹² Interinstitutionel aftale om bedre lovgivning (EUT C 321 af 31.12.2003, s. 1).

2.1.3 FR's retlige status

I flere bidrag til handlingsplanen rejses spørgsmålet om FR's retlige status. Forslagene spænder lige fra en bindende retsakt vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet til et ikke-bindende instrument vedtaget af Kommissionen.

Kommissionen mener på nuværende tidspunkt, at FR bør være et ikke-bindende instrument. Kommissionen vil dog ved udarbejdelsen af FR i stort omfang høre alle interesserede parter, og spørgsmålet vil da kunne tages op igen.

2.2 Fremme af anvendelsen af standardaftalevilkår for hele EU (foranstaltning II i handlingsplanen)

2.2.1 Kommissionens forslag i handlingsplanen

Hensigten med den anden foranstaltning er at tilskynde den private sektor til at udarbejde standardaftalevilkår, som skal være gældende i hele EU og ikke kun i en enkelt medlemsstat. Aftaleparterne har ofte den opfattelse, at de skal anvende forskellige standardvilkår, fordi der findes forskellige bindende regler i medlemsstaternes lovgivninger, enten inden for aftaleret eller på andre områder (f.eks. ser forskelle inden for erstatningsret ud til at kræve forskellige aftalevilkår i forbindelse med ansvar). Der er dog en række positive eksempler på EU-dækkende standardvilkår vedrørende spørgsmål, som normalt også skal være omfattet af andre aftaler.

Acceptable løsninger for hele EU skulle derfor også kunne komme på tale i andre tilfælde, hvor nationale standardaftalevilkår i øjeblikket finder anvendelse. Da der ikke ser ud til at være tilstrækkeligt kendskab til sådanne globale EU-løsninger, er der i handlingsplanen foreslået et omfattende initiativ til udbredelse af kendskabet til de eksisterende muligheder.

2.2.2 Reaktioner fra interesserede parter og andre

Nogle respondenter bifaldt det foreslåede initiativ, mens andre var mere forbeholdne over for Kommissionens tiltag, eftersom de formodede, at Kommissionen havde planer om selv at udarbejde standardaftalevilkårene. Dette er på ingen måde Kommissionens hensigt. Det er helt op til markedsdeltagerne at fastlægge indholdet af standardaftalevilkårene samt at afgøre, om de skal anvendes. Kommissionen ønsker blot at fungere som formidler og således bringe parterne sammen uden at blande sig i det principielle.

Spørgsmålene blev mere indgående drøftet på en workshop den 19. januar 2004¹³, hvor der blev fokuseret på anvendelse af standardaftalevilkår i transaktioner mellem virksomheder (B2B) og i

¹³

Se fodnote 6.

kontrakter mellem virksomheder og offentlige myndigheder (B2G). Der kunne heraf drages to hovedkonklusioner:

For det første var der bred enighed om, at standardaftalevilkår for hele EU med fordel ville kunne anvendes i en lang række tilfælde, selv om der på visse områder stadig er lovgivningsmæssige og administrative hindringer. Det blev besluttet, at Kommissionen med bistand fra de interesserede parter skulle udarbejde en liste over de største hindringer.

For det andet nåede man til enighed om, at det ville være hensigtsmæssigt at skabe større opmærksomhed om de muligheder, der findes, navnlig ved at udbrede strukturerede oplysninger om eksempler på gode resultater med standardaftalevilkår for hele EU på et af Kommissionen oprettet netsted.

2.2.3 Aktioner: et netsted til at fremme udarbejdelsen og anvendelsen af standardaftalevilkår for hele EU

Ud fra alle disse bidrag har Kommissionen konkluderet, at man med fordel vil kunne udbrede kendskabet til de eksisterende muligheder. Kommissionen vil fokusere på standardaftalevilkår i forbindelse med transaktioner mellem virksomheder og virksomheder og offentlige myndigheder.

På grundlag af en vurdering af disse aktioner vil der blive taget stilling til, om der skal foreslås yderligere foranstaltninger, og om arbejdet skal udvides.

2.2.3.1 En platform for udveksling af oplysninger om eksisterende og planlagte standardaftalevilkår for hele EU

Kommissionen vil oprette et netsted, hvor markedsdeltagerne kan udveksle oplysninger om allerede anvendte eller planlagte standardaftalevilkår for hele EU. Ansvar for disse oplysninger påhviler udelukkende de parter, som har offentliggjort dem. Offentliggørelsen af oplysningerne indebærer således ikke en anerkendelse af standardaftalevilkårenes juridiske eller kommercielle gyldighed. Før Kommissionen tager næste skridt, vil den kontakte de interesserede parter for at fastslå, nøjagtigt hvilke oplysninger brugerne har behov for, og hvilke oplysninger markedsdeltagerne ønsker at anbringe på netstedet.

Disse oplysninger skulle give parterne mulighed for at lære af andres fejl og høste fordele af disses positive erfaringer. Kommissionen har derfor ikke til hensigt selv at udtrække eksempler på bedste praksis.

2.2.3.2 Retningslinjer for forholdet mellem konkurrencereglerne og standardaftalevilkår for hele EU

Kommissionen ønsker ikke på nuværende tidspunkt at offentliggøre separate retningslinjer for udarbejdelsen og anvendelsen af standardaftalevilkår. Den har allerede gjort opmærksom på, at den normalt stiller sig positivt over for aftaler, der fremmer den økonomiske integration inden for fællesmarkedet eller udviklingen af nye markeder og bedre udbudsbetingelser¹⁴. Selv om der således almindeligvis ses positivt på aftaler om udarbejdelse eller anvendelse af standardaftalevilkår for hele EU, vil aftaler eller samordnet praksis vedrørende anvendelse af standardaftalevilkår i visse tilfælde være uforenelige med konkurrencereglerne.

I denne forbindelse henleder Kommissionen opmærksomheden på retningslinjerne for anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 på horisontale samarbejdsaftaler¹⁵, især afsnit 6, som indeholder retningslinjer for standardiseringsaftaler. Selv om de ikke specifikt gælder for aftaler om standardaftalevilkår, kan parterne heri finde råd og vejledning med henblik på at undgå problemer med aftaler om at anvende standardaftalevilkår.

2.2.3.3 Kortlægning af lovgivningsmæssige hindringer i anvendelsen af standardaftalevilkår for hele EU

Kommissionen vil sammen med de interesserede parter undersøge, om der i medlemsstaterne findes lovgivningsmæssige hindringer for standardaftalevilkår for hele EU, og i givet fald fjerne dem, hvis det er nødvendigt og hensigtsmæssigt. Det kan ske ved frivillige foranstaltninger i de pågældende medlemsstater, ved traktatbrudsprocedurer, som Kommissionen har indledt, hvis hindringerne strider mod EU-lovgivningen, eller andre EU-foranstaltninger, f.eks. lovgivningsinitiativer, hvis der ikke er tale om overtrædelse.

Kommissionen vil først iværksætte en sådan undersøgelse efter at have rådført sig med de interesserede parter om dens form og indhold for at sikre, at undersøgelsen fokuserer på aspekter, som er relevante for markedsdeltagerne.

2.3 En ikke-sektorspecifik foranstaltning - et optionelt instrument inden for europæisk aftaleret (foranstaltning III i handlingsplanen)

Det konkluderedes bl.a. i handlingsplanen, at der på daværende tidspunkt ikke var tegn på, at den hidtil fulgte sektorspecifikke fremgangsmåde ville føre til problemer, og at der derfor ikke var grund til at opgive denne fremgangsmåde. Det blev imidlertid anset for relevant at undersøge, om der vil være behov for

¹⁴ Kommissionens meddelelse nr. 2001/C 3/02 punkt 169 (EFT C 3 af 6. januar 2001, s. 2).
¹⁵ Do.

ikke-sektorspecifikke foranstaltninger som f.eks. et optionelt instrument til at løse problemerne i forbindelse med europæisk aftaleret.

Kommissionen har til hensigt at fortsætte denne proces sideløbende med udarbejdelsen af FR og under hensyntagen til de interesserede parter kommentarer til, hvordan instrumentet bør udformes, hvis det bliver nødvendigt at indføre et sådant. Udarbejdelsen af FR og navnlig høringen af de interesserede parter kan meget vel afføde relevante oplysninger herom.

Kommissionen vil skabe konkrete muligheder for at udveksle oplysninger om relevansen af et sådant instrument. Selv om det er for tidligt at gætte på resultatet af drøftelserne, er det vigtigt at understrege, at Kommissionen ikke har til hensigt at foreslå en "europæisk civilret" til harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger på det aftaleretlige område. Drøftelserne skal ej heller betragtes som et forsøg på at sætte spørgsmålstejn ved de aktuelle tiltag til fremme af den frie bevægelighed ved hjælp af fleksible og effektive løsninger.

En række af parametrene for drøftelserne om behovet for et instrument er baseret på bidragene til handlingsplanen og Kommissionens egne overvejelser. Heraf kan nævnes behovet for at tage højde for forskellene mellem transaktioner med forbrugerne og transaktioner mellem virksomheder og med offentlige myndigheder, i hvilket omfang andre løsninger, herunder standardaftalevilkår for hele EU, allerede frembyder tilfredsstillende løsninger samt nødvendigheden af at respektere forskellige retstraditioner og administrative traditioner i medlemsstaterne. Det vil være nødvendigt at tage højde for disse parametre i kommende drøftelser om dette instruments relevans. Nogle af disse parametre er omhandlet i bilag II.

Hvis der opstår problemer, som kræver løsninger på EU-plan, vil Kommissionen foretage en udvidet konsekvensanalyse for at tage stilling til løsningernes form og indhold.

3. FORBEREDELSE TIL OG UDARBEJDELSE AF DEN FÆLLES REFERENCERAMME

3.1 Forberedelser: forskning og deltagelse af EU-institutionerne, medlemsstaterne og andre interesserede parter

3.1.1 Oversigt

For at sikre at FR er af høj kvalitet, vil Kommissionen finansiere tre års forskningsarbejde inden for rammerne af det sjette rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling¹⁶. Forslag til forskningsprojekter er blevet evalueret, og arbejdet forventes påbegyndt snart.

¹⁶ Afgørelse nr. 1513/2002/EF (EFT L 232 af 29.8.2002, s. 1).

Senere i 2007 forventes forskerne at fremlægge en endelig rapport med alle de data, som Kommissionen har behov for til udarbejdelse af FR. Den skal derfor indeholde et udkast til FR, som forskerne anser for at opfylde formålene i handlingsplanen.

3.1.2 De interesserede parters deltagelse

De interesserede parters deltagelse i processen er af stor betydning, hvilket understreges i alle bidragene til handlingsplanen.

På den fælles konference, som Europa-Parlamentet og Kommissionen afholdt i april 2004, blev der foreslået fire grundlæggende kriterier for en vellykket deltagelse:

- forskellige retstraditioner: der bør tages hensyn til de mange forskellige retstraditioner i EU
- afbalancering af økonomiske interesser: der bør tages hensyn til interesserne i et bredt spektrum af virksomheder inden for forskellige økonomiske sektorer fra SMV'er til multinationale selskaber og forbrugere såvel som advokater og andre aktører inden for retsvæsenet
- engagement: de interesserede parter forventes at yde et kontinuerligt og betydeligt bidrag til processen
- teknisk ekspertise: tilbagemelding og stimulering af forskningsindsatsen.

Der vil blive taget højde for disse kriterier ved oprettelsen af nedennævnte strukturer. Strukturerne på første niveau vil indgå i aftalen mellem Kommissionen og forskerne:

Første niveau: teknisk input

- Kommissionen vil etablere et netværk af eksperter blandt de interesserede parter for at kunne yde et kontinuerligt, detaljeret bidrag til forskernes forberedende arbejde.
- Der vil med regelmæssige mellemrum blive afholdt workshops om alle aspekter af forskningsarbejdet, således at de interesserede parter vil få lejlighed til at pege på praktiske spørgsmål og give tilbagemeldinger. Der vil blive afholdt workshops om hvert emne, således at de interesserede parter og Kommissionen kan følge med i, hvordan arbejdet skrider frem. Af hensyn til effektiviteten vil emnerne være meget specifikke, og antallet af deltagere i hver workshop vil være begrænset.
- Til støtte for dette arbejde vil der blive oprettet et netsted, som vil være tilgængeligt for forskere, eksperter blandt de interesserede parter, Kommissionen, eksperter fra medlemsstaterne og Europa-

Parlamentet. Udkastene vil blive ajourført på dette netsted i takt med udviklingen i forskningsarbejdet og under hensyntagen til kommentarer fra de interesserede parter.

- Når det ligger fast, hvordan de forskellige aspekter skal opdeles, kan det være hensigtsmæssigt at opstille retningslinjer for at sikre, at både forskerne og de interesserede parter har en klar opfattelse af processen, og at de deler denne opfattelse. Til koordinering af de interesserede parters bidrag kunne der således oprettes en struktur som f.eks. en styringsgruppe sammensat af både videnskabelige forskere og eksperter blandt de interesserede parter.

Andet niveau: politiske overvejelser og vurderinger

Kommissionen:

- holder Europa-Parlamentet og Rådet løbende orienteret om udviklingen, således som de har udtrykt ønske om
- afholder regelmæssigt møder med højtstående repræsentanter for Europa-Parlamentet og medlemsstaterne
- nedsætter en arbejdsgruppe af eksperter fra medlemsstaterne for at holde dem underrettet om arbejdet og give dem mulighed for at melde tilbage.

Desuden vil deltagerne på de to niveauer kunne mødes regelmæssigt i et diskussionsforum for at drøfte emnerne i en bredere kontekst.

3.1.3. FR's mulige struktur og indhold

Det forberedende arbejde sigter mod at afdække de bedste løsninger under hensyntagen til medlemsstaternes lovgivninger på det aftaleretlige område (både retspraksis og anden fast praksis), gældende EU-ret og relevante internationale instrumenter, især De Forenede Nationers konvention om aftaler om internationale køb fra 1980. Andet eksisterende materiale vil også være relevant og vil blive lagt til grund, idet det dog sikres, at FR afpasses efter EU's særlige behov.

FR forventes at få følgende struktur (bilag I indeholder et eksempel herpå): For det første skal der indgå fælles aftaleretlige grundprincipper, herunder retningslinjer for de tilfælde, hvor det kan blive nødvendigt med undtagelser fra sådanne grundprincipper. For det andet vil grundprincipperne blive suppleret med definitioner af nøglebegreber. For det tredje vil disse principper og definitioner blive suppleret med standardregler og dermed udgøre hovedbestanddelene i FR. Der kunne eventuelt sondres mellem standardregler for aftaler mellem virksomheder eller private og standardregler for aftaler mellem virksomheder og forbrugere.

Nogle respondenter pegede på områder, de mente burde indgå i FR. Mange af disse områder vedrører generelle begreber, som ikke er specifikke for bestemte typer aftaler eller aftalepartnere. Hovedkriteriet for afgrænsning af de områder, som skal indgå, bør være, i hvilket omfang de bidrager til at skabe bedre sammenhæng i gældende EU-ret.

To typer aftaler, som specifikt blev nævnt, var forbruger- og forsikringsaftaler. Kommissionen forventer, at man i det forberedende arbejde med FR er særlig opmærksom på disse to områder. Andre specifikt nævnte områder, som bør indgå i FR, var aftaler om køb af varer og tjenesteydelser og klausuler om ejendomsforbehold og overdragelse af ejendomsretten til varer.

Kommissionen tog også højde for resultaterne af en undersøgelse, som efter anmodning fra Europa-Parlamentet og Rådet blev iværksat for at fastslå, om der opstod problemer på grund af forskellene i samspillet mellem aftaleretten og erstatningsretten og mellem aftaleretten og ejendomsretten¹⁷. Ud fra resultaterne af denne undersøgelse konkluderede Kommissionen, at der ikke opstår nævneværdige problemer som følge af forskelle i samspillet mellem aftaleretten og erstatningsretten i de forskellige medlemsstater. Samspillet mellem aftaleretten og ejendomsretten i medlemsstaterne synes til gengæld at skabe mere alvorlige problemer. Ved udarbejdelsen af FR er det nødvendigt at finde en løsning på disse problemer, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre gældende og kommende EU-ret.

3.2 Kommissionens udarbejdelse af den fælles referenceramme

3.2.1 Relevans for opfyldelse af målsætningerne i handlingsplanen

Kommissionen er ikke bundet af forskernes endelige rapport og vil om nødvendigt ændre den for at kunne opfylde handlingsplanens målsætninger.

3.2.2 Gennemførlighedstest

Ved vurderingen af forskernes endelige rapport vil Kommissionen sikre sig, at udkastet til FR afprøves i praksis på grundlag af konkrete eksempler på forventede anvendelser af den.

For det første skal det afprøves, om FR-udkastet er egnet til at forbedre gældende EU-ret og udarbejde ny lovgivning – eksempelvis anvendelse af FR-udkastet i et forslag om ændring af et eksisterende direktiv.

Dette kunne f.eks. ske som led i Kommissionens planer om at revidere gældende EU-forbrugerret og i forbindelse med initiativer, der måtte

¹⁷ Se fodnote 1.

udspringe af revisionen af direktiv 2000/35/EF om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner¹⁸.

Eventuelle ændringer affødt heraf vil blive indarbejdet i teksten før vedtagelsen af Kommissionens endelige version af FR.

For det andet vil FR-udkastet også kunne anvendes af andre institutioner på forsøgsbasis. I denne fase vil man også kunne anmode medlemsstaterne om at se på gennemførelsen af et udsnit af eksisterende lovgivning for at fastslå, i hvilket omfang FR kunne have bidraget hertil. Det vil også - igen ved hjælp af praktiske eksempler - være nødvendigt at afprøve, om det vil være relevant at anvende FR-udkastet i forbindelse med foranstaltning II og III. Det skal endvidere afklares, om FR kan anvendes i internationale voldgiftssager eller Kommissionens egne kontraktforhold.

3.2.3 Høring om Kommissionens FR

Den således udarbejdede FR vil herefter blive underkastet en endelig høringsprocedure. Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne vil blive anmodet om at gennemgå forskernes endelige rapport og Kommissionens evaluering. Der vil også kunne nedsættes en interinstitutionel arbejdsgruppe, som skal drøfte anvendelsen af FR i hele lovgivningsprocessen. Høringen af medlemsstaterne vil kunne fortsættes via den arbejdsgruppe af nationale eksperter, som har til opgave at følge det forberedende arbejde.

Næste skridt vil være en åben høring i form af en hvidbog, som giver de interesserede parter mulighed for at give deres bidrag. Med henblik herpå vil FR blive oversat til alle officielle EU-sprog. De interesserede parter vil få mindst seks måneder til at fremsætte kommentarer til Kommissionens udkast. Høringen vil give mulighed for at foretage en detaljeret gennemgang af indholdet heraf og korrigere eventuelle forskelle mellem sprogversionerne, således at den endelige udgave er helt enslydende og utvetydig på alle sprog.

3.2.4 Kommissionens vedtagelse af FR

FR forventes vedtaget af Kommissionen i 2009. Den vil blive offentliggjort i stort omfang, herunder også i Den Europæiske Unions Tidende, og om nødvendigt revideret. Der vil blive fastlagt retningslinjer for ajourføring af FR.

¹⁸ EFT L 200 af 8.8.2000, s. 35.

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 scope¹⁹ 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 Convention²⁰. 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 3²¹ 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 instrument²², 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 CISG²³. 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.