

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

468. PLENARMØDE DEN 19. OG 20. JANUAR 2011

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Grønbog fra Kommissionen om løsningsmodeller for indførelse af en europæisk aftaleret for forbrugerne og erhvervslivet

KOM(2010) 348 endelig

(2011/C 84/01)

Ordfører: **Antonello PEZZINI**

Kommissionen besluttede den 1. juli 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Grønbog fra Kommissionen om løsningsmodeller for indførelse af en europæisk aftaleret for forbrugerne og erhvervslivet

KOM(2010) 348 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 17. december 2010.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 468. plenarforsamling den 19.-20. januar 2011, mødet den 19. januar, følgende udtalelse med 148 stemmer for, 5 imod og 8 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) er enig med Kommissionen i, at gennemførelsen af det indre marked må afsluttes, også med hensyn til europæisk aftaleret, og anerkender det vigtige arbejde vedrørende de fælles referencerammer, der er udført på akademisk niveau, og som bør kunne udnyttes i praksis.

1.2 Af de løsningsmodeller, Kommissionen har foreslået, foretrækker EØSU en blandet model, som lægger vægt på, at omkostningerne nedbringes, og der skabes retlig sikkerhed med:

— en »værktøjskasse« som en fælles referenceramme, parterne kan bruge ved udarbejdelsen af grænseoverskridende aftaler understøttet af

— et optionelt regelsæt, der fastlægger et mere favorabelt grundlag for parterne i form af »en ny videreudviklet frivillig ordning«, som kan benyttes for grænseoverskridende aftaleforhold som et alternativ til de nationale lovgivninger. En forudsætning herfor er, at såvel »værktøjskassen« som regelsættet findes på alle EU's sprog og garanterer retssikkerheden i overensstemmelse med de mest avancerede former for beskyttelse af forbrugere og virksomheder. Sådanne regler må ikke forhindre medlemsstaterne i at opretholde eller indføre skrappe forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger.

1.3 Udvalget mener, at man gradvis bør arbejde hen imod disse mål, startende med grænseoverskridende handelsaftaler om salg af varer (B2B) som en pilotordning for at afprøve, hvordan ordningerne virker parallelt og anvendes i praksis.

1.4 EØSU mener, at den værktøjskasse, som udgøres af den fælles referenceramme, kunne medvirke til at sikre den overordnede sammenhæng i den europæiske aftaleret, nedbringe de handelsmæssige hindringer og øge konkurrencen i det indre marked.

1.5 Derudover finder EØSU, at der må være garanti for, at en »ny frivillig videreudviklet ordning«, der indarbejdes i EU-retten og i de nationale lovgivninger i form af en EU-forordning, er altomfattende, nem at anvende og giver de aftaleparter, der anvender ordningen, retlig sikkerhed i grænseoverskridende handelstransaktioner.

1.6 Anvendelsesområdet for de to nye instrumenter — »den fælles værktøjskasse« og »den nye frivillige videreudviklede ordning« — bør udstrække sig til grænseoverskridende handelsaftaler om salg af varer (B2B). Aftaler, der er omfattet af arbejdsretten eller socialsikringslovgivningen, skal holdes uden for anvendelsesområdet for de nye instrumenter.

1.7 Udvalget bakker op om, at der skal være aftalefrihed, og at aftalevilkårene frit skal kunne forhandles. Aftaler mellem erhvervsdrivende og forbrugere (business to consumer — B2C) skal udformes således, at de sidstnævnte og SMV'er sikres størst mulig reel beskyttelse, foruden retssikkerhed og forbrugerbeskyttelse.

1.8 Inden anvendelsesområdet for disse to nye instrumenter eventuelt udvides til andre typer af grænseoverskridende aftaler om salg af varer, mener udvalget, at Kommissionen — når de to instrumenter har været i brug i nogle år - bør foretage en analyse af konsekvenserne af instrumenterne for det indre marked og se på den europæiske merværdi med hensyn til omkostninger og fordele for de erhvervsdrivende og forbrugerne.

1.9 EØSU er af den opfattelse, at det vigtigste er, at Kommissionen allerførst indkredser de hindringer i form af transaktionsomkostninger og retlig usikkerhed, der står i vejen for, at især små og mellemstore virksomheder, dvs. 99 % af virksomhederne i EU, og forbrugerne kan få fuldt udbytte af fordelene og mulighederne på det indre marked.

1.10 EØSU beder Kommissionen om at foretage en konsekvensanalyse af de midler, der er til rådighed på det indre marked, og en undersøgelse af hvilken europæisk merværdi dette nye regelsæt har for omkostningerne og fordelene for de erhvervsdrivende og forbrugerne.

1.11 Udvalget ser også gerne, at Kommissionen allerede nu iværksætter uddannelses- og informationstiltag om såvel principperne som den juridiske praksis forbundet med disse nye regler for alle jurister, universiteterne og slutbrugerne af de nye regler.

1.12 Udvalget beder om at blive tæt inddraget som observatør i de arbejdsgrupper for eksperter, Kommissionen nedsætter, sådan som det er tilfældet i Europa-Parlamentet, for at kunne følge med i udviklingen af initiativerne, særligt når det gælder den fælles referenceramme for den europæiske aftaleret og opfølgningen på resultaterne af den igangværende offentlige høring.

2. Indledning

2.1 Det indre marked bygger på et stort antal aftaler, der reguleres af forskellige nationale bestemmelser. Men forskellene mellem de nationale lovgivninger på det aftaleretlige område kan

- indebære ekstra transaktionsomkostninger,
- være en kilde til retlig usikkerhed for virksomhederne,
- undergrave forbrugernes tillid til det indre marked,
- skabe handelshindringer.

2.1.1 Med Lissabontraktaten er det blevet lettere at træffe EU-foranstaltninger vedrørende det retlige samarbejde og forbrugerbeskyttelse på det civilretlige område takket være:

- artikel 12, 38, 164, 168 og 169, stk. 4 i traktaten. Sidstnævnte sikrer forrang for nationale bestemmelser, der er mere fordelagtige for forbrugerne,
- mere udbredt brug af fællesskabsmetoden ⁽¹⁾,
- godkendelsen af Kommissionens forslag med kvalificeret flertal,
- styrkelsen af Europa-Parlamentets rolle,
- større demokratisk inddragelse af de nationale parlamenter,
- EU-domstolens bedre muligheder for at kontrollere lovligheden af foranstaltninger.

2.1.2 For at fremme den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser og styrke rets- og politisamarbejdet inden for strafferetten kan EU vedtage fælles mindstebestemmelser i overensstemmelse med *Stockholmprogrammet — et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse*.

⁽¹⁾ Fællesskabsmetoden bygger på idéen om, at borgernes almene interesse forsvares bedst, når EU-institutionerne udfylder deres rolle i beslutningsprocessen fuldt ud, under overholdelse af nærhedsprincippet.

2.1.3 Virksomheder og borgere støder hver dag på flaskehalse, der stadig hindrer de grænseoverskridende aktiviteter, på trods af at det indre marked er en juridisk realitet, og det står klart for dem, at nettene ikke er tilstrækkelig sammenkoblet, og at reglerne stadig anvendes uensartet i det indre marked.

2.1.4 For at fjerne flaskehalsproblemerne i det indre marked, foreslår Kommissionen følgende ⁽²⁾:

- at fremskynde gennemførelsen af programmet »intelligent lovgivning«, bl.a. ved at vurdere muligheden for i højere grad at anvende forordninger i stedet for direktiver,
- at gøre det lettere og billigere for virksomheder og forbrugere at indgå aftaler med partnere i andre EU-lande ved at tilbyde harmoniserede løsninger for forbruger aftaler og indføre standardaftalebestemmelser,
- at gøre det nemmere, mere effektivt og billigere for virksomheder og forbrugere at håndhæve kontrakter og få anerkendt domstolsafgørelser og -dokumenter i andre EU-lande.

2.1.5 Etableringen af et frivilligt aftaleretligt instrument er derudover et af nøgletiltagene i den europæiske digitale dagsorden, der blev offentliggjort af Kommissionen den 19. maj 2010.

2.1.6 Allerede i 2001 lancerede Kommissionen en debat om europæisk aftaleret, hvori Europa-Parlamentet, Rådet og de forskellige interesserede parter — virksomheder, jurister, universiteter og forbrugerorganisationer — deltog.

2.1.7 Europa-Parlamentet har vedtaget en række beslutninger om den mulige harmonisering af den materielle privatret. I 1989 og i 1994 udtrykte Europa-Parlamentet ønske om, at man påbegyndte arbejdet med at se på mulighederne for at udarbejde en fælles privatretlig EU-kodeks.

2.1.8 Parlamentet understregede, at harmonisering af visse dele af privatretten er helt afgørende for gennemførelsen af det indre marked, og at standardisering af store områder af privatretten i form af en europæisk civillov ville være den mest effektive måde at harmonisere på.

2.1.9 Allerede i 2002 understregede EØSU i en udtalelse: »Udformningen af en ensartet, generel, europæisk aftaleret, eksempelvis i form af en forordning, som er den løsning

EØSU foretrækker for at undgå divergenser, vil nok kræve længere tid og flere undersøgelser, men bør tage udgangspunkt i det arbejde, som allerede er udført af de tidligere omtalte kommissioner og institutioner samt i gældende internationale regler og sædvaner« ⁽³⁾.

2.1.10 I en senere udtalelse fra 2010 understregede EØSU: »Netværket »Common Principles of European Contract Law« (CoPECL-netværket) har for nylig færdiggjort sit udkast til en fælles referenceramme og fremlagt det for Kommissionen. Disse regler opstiller helt klart en model, som EU-lovgiveren kan anvende til vedtagelse af et optionelt instrument i overensstemmelse med kommissær Redings anbefalinger« ⁽⁴⁾.

2.1.11 Det betonedes endvidere: »Udkastet til en fælles referenceramme, som omfatter almindelig aftaleret, er således ikke udformet som et optionelt instrument. Dog fremhæver forfatterne i indledningen, at rammen eventuelt kan bruges som grundlag for et eller flere optionelle instrumenter. Dette forslag kunne også gennemføres restriktivt ved at lade referencerammens generelle bestemmelser indgå i et optionelt instrument, der kun finder anvendelse inden for bestemte områder af aftaleretten. På den måde ville man kunne undgå de huller i lovgivningen, som uden tvivl vil opstå, hvis man vedtager bestemmelser, der udelukkende gælder bestemte type af aftaler«.

3. Kommissionens nye grøn bog

3.1 I grønbogen foreslår Kommissionen forskellige fremgangsmåder for at gøre aftaleretten mere sammenhængende. Som strategiske løsninger nævnes:

- offentliggørelse på internettet af (ikke-bindende) standard-aftalebestemmelser, som kan benyttes i det indre marked i EU;
- en (bindende eller ikke-bindende) værktøjskasse, som lovgiverne i EU kan benytte i forbindelse med vedtagelsen af ny lovgivning, og som sikrer bedre og mere sammenhængende regler;
- en henstilling om aftaleretten, der opfordrer medlemsstaterne til at indarbejde den europæiske aftaleret i deres respektive nationale lovgivninger, delvis med udgangspunkt i den model, der anvendes i USA, hvor alle 50 forbundsstater undtagen én frivilligt har indført en ensartet handelslov;

⁽²⁾ »Europa 2020 - En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst« KOM(2010) 2020 endelig.

⁽³⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, s. 1.

⁽⁴⁾ EFT C 21 af 21.01.2011, s. 26.

- en frivillig europæisk aftaleret eller en »28. ordning«, som forbrugere og virksomheder frit kan vælge, skal finde anvendelse på deres kontraktforhold. En sådan fakultativ lov ville være et alternativ til de eksisterende nationale bestemmelser og skulle være tilgængelig på alle sprog. Dens anvendelse kunne enten være begrænset til grænseoverskridende aftaler eller også omfatte indenlandske aftaler. Den må sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau og skabe retlig sikkerhed i hele aftalens løbetid;
- harmonisering af de nationale aftalelovgivninger ved hjælp af et EU-direktiv;
- fuld harmonisering af de nationale aftalelovgivninger i form af en EU-forordning;
- indførelse af en egentlig europæisk civillov til at erstatte alle nationale aftaleretlige bestemmelser.

3.2 I en beslutning af 25. november 2009 støttede Europa-Parlamentet idéen om en europæisk aftaleret. Også Mario Monti, tidligere kommissær for det indre marked og konkurrence, pegede i sin beretning om det indre marked af 9. maj 2010 på de fordele som forbrugere og virksomheder ville kunne have opnået med en frivillig »28. ordning«⁽⁵⁾.

3.3 Den 7. september 2010 holdt Kommissionen det første møde om en europæisk aftaleret med deltagelse af repræsentanter for grupper af virksomheder, forbrugere og jurister.

3.4 Kommissionen har desuden nedsat en ekspertgruppe, hvori også Europa-Parlamentet deltager med observatører, der har til opgave at omsætte det såkaldte »udkast til en fælles referenceramme«⁽⁶⁾. Der er tale om et første udkast til en europæisk aftaleret, der er udviklet i løbet af de senere år inden for rammerne af EU's sjette rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration.

3.5 Kommissionen har iværksat en offentlig høring om strategidokumentet, som er åben indtil slutningen af januar 2011.

⁽⁵⁾ EFT C 21 af 21.01.2011, s. 26.

⁽⁶⁾ Den fælles referenceramme er et langsigtet projekt, der sigter mod at tilvejebringe et instrument eller nogle retningslinjer, som de lovgivende EU-institutioner (Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet) kan anvende i forbindelse med revisionen af den gældende lovgivning og udarbejdelsen af den fremtidige aftaleretslovgivning. Et sådant instrument kunne indeholde de grundlæggende principper for aftaleretten, definere nøglebegreber og fastlægge standardbestemmelser. Inden for rammerne af det sjette rammeprogram etablerede Generaldirektoratet for Forskning på det samfundsvidenskabelige og humanistiske område et ekspertnetværk til at se på ensartede principper for europæisk aftaleret (*Common Principles of European Contract Law — CoPECL*) bestående af mere end 150 forskere og et stort antal institutioner og organisationer i alle EU's medlemsstater, som beskæftiger sig med europæisk privatret. Det endelige resultat af nettets arbejde, der blev udført fra 2005 til 2009, er netop dokumentet med overskriften »Udkast til en fælles referenceramme«.

4. Generelle bemærkninger

4.1 Den Europæiske Unions indre marked bygger på aftaleretten. EØSU ser med stor alvor på det faktum, at det trods indsatsen for at gennemføre det indre marked er vanskeligt for virksomheder og især for små og mellemstore virksomheder at sælge til udlandet, da de i hver af de 27 medlemsstater skal indrette sig efter en ny aftaleret. Kun 8 % af forbrugerne køber fra en anden medlemsstat på internettet.

4.2 Som det er nu, indebærer de forskellige parallelle lovgivninger, at transaktionsomkostningerne bliver højere for virksomhederne. F.eks. er det ikke muligt for små virksomheder at udnytte stordriftsfordelene ved EU's indre marked. Forbrugere mærker det også, da færre grænseoverskridende salg betyder reduceret udbud og stigende priserne.

4.3 Derudover bliver 61 % af de grænseoverskridende handler ikke til noget, da de handlende ikke vil levere til det land, hvor forbrugeren opholder sig. Dette skyldes primært lovgivningsmæssige hindringer og usikkerhed om, hvilke regler der gælder.

4.4 For at løse nogle af disse problemer og øge potentialet på EU's indre marked bør der for virksomhederne, særligt de mindre, tilvejebringes større retssikkerhed og for forbrugerne enklere regler med øget beskyttelse.

4.5 EØSU mener, at Kommissionen bør gøre mere på dette område og ikke stille sig tilfreds med et retligt samarbejde på det civile område. Et sådant samarbejde er nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt til at sikre et velfungerende indre marked.

4.6 Den af Kommissionen foreslåede debat er relevant i lyset af erfaringerne med det indre marked, hvor der eksisterer et stort antal aftaler, der reguleres af de forskellige nationale bestemmelser, med ekstra transaktionsomkostninger, som ifølge nye studier i gennemsnit beløber sig til ca. 15 000 euro⁽⁷⁾.

4.7 Forbrugere og virksomheder støder på store hindringer, når de søger at udnytte fordelene ved det indre marked. Transaktionsomkostningerne (til at tilpasse aftalevilkårene og handelspolitikkerne eller til at oversætte bestemmelserne), den retlige usikkerhed og de skrappe forbrugerbeskyttelsesbestemmelser gør det meget besværligt for små og mellemstore virksomheder at ekspandere på det indre marked.

⁽⁷⁾ <http://www.europe.org>

4.8 En ensartet aftaleret, der kunne have form af frivillig ret (også kaldet en »28. ordning«), kunne være ekstremt nyttig. Kommissionen og Europa-Parlamentet er i flere dokumenter begyndt at omtale muligheden for at gøre brug af en såkaldt »28. ordning«, hovedsageligt på vigtige områder, hvor det formentlig hverken ville være let eller muligt at opnå den ønskede, fulde harmonisering.

4.8.1 Ser man bort fra det initiativ, som EØSU satte i gang med sin initiativudtalelse om *den europæiske forsikringskontrakt*⁽⁸⁾, og som videreførtes af projektgruppen »Restatement of European Insurance Contract Law« med den nylige udgivelse »Principles of the European Insurance Contract Law (PEICL)«, har EU-lovgiveren kun ved ganske få lejligheder anlagt en lignende tilgang inden for selskabsretten, intellektuel ejendomsret og folkeretten.

4.9 Indførelse af standardaftalevilkår kunne komme alle aftalparter til gavn, forudsat at

- der gives de størst mulige garantier om beskyttelse af de svageste aftalparter, og at udgangspunktet for de standardvilkår, der udarbejdes, er størst mulig beskyttelse;
- der sikres aktiv deltagelse fra arbejdsmarkedets parter og alle civilsamfundsrepræsentanter, særligt forbrugerorganisationer og sammenslutninger af SMV'er, i forhandlingerne om fastlæggelse af standardaftalevilkårene;
- aftalevilkårene er i overensstemmelse med direktivet om urimelige kontraktvilkår og direktivet om overholdelse af betalingsfrister i handelstransaktioner og således sikrer fuld gennemførelse af Small Business Act;
- aftalefriheden er garanteret, f.eks. ved at anbefale standardkontrakter;
- adgangen til retlig prøvelse ikke begrænses;
- standardaftalevilkårene overvåges og tages op til revision efter bestemte tidsperioder.

4.10 EØSU mener, at man må gå gradvist til værks startende med grænseoverskridende handelsaftaler om salg af varer som en pilotordning for at afprøve, hvordan ordningerne virker parallelt og anvendes i praksis af de berørte parter, og bane vej for egentlige konsekvensanalyser.

4.11 I den forbindelse er forskellige definitioner i materiel ret særlig vigtige:

- Juridiske personer.
- Definition af forbruger og erhvervsdrivende.
- Urimelige kontraktvilkår.
- Pligt til forlods aftalemæssig information om varer og tjenesteydelser.
- Oplysningspligt ved indgåelse af en aftale med en særligt ugunstigt stillet kontrahent.
- Rettigheder og beføjelser ved brud på oplysningspligten.
- Levering - leveringstid - betydning for risikoens overgang.
- Frister og procedure for at vurdere varens overensstemmelse med aftalen og hierarkiet for misligholdelsesbeføjelser i forbindelse med manglende overensstemmelse.
- Situationer, der eventuelt berettiger til ophævelse af aftalen.
- Underretning af sælger om mangler, som køber har eller burde have opdaget.
- Fortrydelsesret: anvendelsesområde, udøvelse af fortrydelsesretten, fortrydelsesperiode og -frist.
- Begrebet objektivt ansvar.
- Indsættelse af elementerne udebleven fortjeneste og faktisk tab.
- Producentens erstatningsansvar og bevisbyrde.
- E-handel.

4.12 EØSU kunne foreslå en model bestående af såvel lovforanstaltninger som ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger for at

- øge sammenhængen i den europæiske aftaleret;
- fremme udarbejdelsen af standardaftalebestemmelser, der kan finde anvendelse i hele EU;
- undersøge nærmere, om problemerne forbundet med europæisk aftaleret kræver ikke-sektorspecifikke løsninger.

⁽⁸⁾ EUT C 157 af 28.6.2005, s. 1.

4.13 Som EØSU ser det, bør en frivillig europæisk aftaleret kunne eksistere parallelt med de nationale aftalelovgivninger og garantere standardfrister og -vilkår samt give mulighed for at anvende den »28. ordning«.

4.14 Under alle omstændigheder vil anvendelsen af Romkonventionen ⁽⁹⁾ være forbundet med mange udfordringer som følge af nye problemstillinger (f.eks. e-kontrahenter og den indflydelse, de har på aftalelovgivningen) og nye juridiske spørgsmål, der er under udvikling.

4.15 Med hensyn til anvendelsesområdet for den frivillige europæiske aftaleretlige »værktøjskasse« og den »nye videre-

udviklede frivillige ordning« mener EØSU, at der først bør iværksættes en pilotordning, hvor de kun finder anvendelse på grænseoverskridende handelsaftaler om salg af varer.

4.16 EØSU mener, at der bør sikres en bedre sammenhæng mellem horisontal og vertikal lovgivning, ikke mindst under hensyntagen til behovet for gennemsigtighed, klarhed og enkelhed ikke kun for jurister og deres muligheder for at følge de nye retningslinjer, men først og fremmest for små virksomheder og den gennemsnitlige forbruger, for hvem kompleksiteten og uklarheden af lovgivningen er ensbetydende med store omkostninger og et stort tidsforbrug.

Bruxelles, den 19. januar 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁹⁾ Konventionen om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser, Rom, 19. juni 1980.