



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.10.2004  
COM(2004) 651 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT  
EN DE RAAD**

**Europees verbintenissenrecht en de herziening van het acquis:  
verdere maatregelen**

## 1. INLEIDING

Deze mededeling beschrijft de uitvoering door de Commissie van het actieplan van 2003<sup>1</sup> in het licht van de reacties van de EU-instellingen, lidstaten en belanghebbenden (“stakeholders”). Aangegeven wordt hoe het gemeenschappelijke referentiekader (Common Frame of Reference - CFR) wordt uitgewerkt om de coherentie van het bestaande en het toekomstige *acquis* te verbeteren, en er worden specifieke voornemens weergegeven voor de gedeelten van het *acquis* die relevant zijn voor consumentenbescherming, overeenkomstig de strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006. Ook worden de voorgenomen activiteiten tot bevordering van het gebruik van in de gehele EU toepasselijke standaard contractvoorwaarden aangegeven en wordt de reflectie over de wenselijkheid van een optioneel instrument voortgezet.

Het Europees Parlement<sup>2</sup> en de Raad<sup>3</sup> hebben resoluties aangenomen waarin het actieplan werd begroet en werd gewezen op de noodzaak om alle betrokken partijen met name bij de uitwerking van het CFR te betrekken. Het Europees Parlement drong erop aan dat het CFR eind 2006 zou worden voltooid en spoedig zou worden ingevoerd. De Raad erkende het nut van in de hele EU toepasselijke standaard contractvoorwaarden, ontwikkeld door de contractsluitende partijen in overeenstemming met de communautaire en nationale voorschriften. Tot slot riepen genoemde instellingen de Commissie op om de bezinning over een optioneel instrument voort te zetten.

Tot nu toe zijn 122 bijdragen aan de raadplegingsprocedure ontvangen. De Commissie heeft met toestemming van de auteurs hun bijdragen en een samenvatting ervan gepubliceerd.<sup>4</sup> Om zeker te zijn van bijdragen van de belanghebbenden, zijn in juni 2003 twee seminars over verbintenissenrecht georganiseerd.<sup>5</sup> Voorts is in januari 2004 een seminar over standaardbedingen en –voorwaarden gehouden.<sup>6</sup> Bovendien vond in april 2004 een gemeenschappelijke vergadering van de Commissie en het Europees Parlement plaats.<sup>7</sup>

## 2. DE TE NEMEN MAATREGELEN

### 2.1 Het huidige en toekomstige *acquis* verbeteren (Maatregel I van het actieplan)

In de bijdragen aan het actieplan wordt gewezen op de noodzaak om de kwaliteit en de consistentie van het *acquis* op het gebied van het verbintenissenrecht te verbeteren, en wordt opgemerkt dat het CFR hieraan kan

---

<sup>1</sup> Alle documenten over het Europese verbintenissenrecht zijn te vinden op de website van de Commissie: [http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/index_en.htm)

<sup>2</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>3</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>4</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>5</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/contractlaw/2004workshop\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/contractlaw/2004workshop_en.htm)

<sup>7</sup> Zie voetnoot 1.

bijdragen. Gezien deze aanmerkelijke steun zal de Commissie voortgaan met de uitwerking van het CFR.

### 2.1.1 De belangrijkste rol van het CFR

In het actieplan worden verschillende categorieën problemen van het *acquis* genoemd. De belangrijkste zijn:

- het gebruik in richtlijnen van abstracte juridische termen die niet of te vaag zijn gedefinieerd;
- gebieden waarin de toepassing van richtlijnen de problemen in de praktijk niet oplost;
- discrepanties tussen nationale uitvoeringswetten doordat minimale harmonisatie in de consumentenbeschermingsrichtlijnen wordt gebruikt.

In de eerste plaats moet er een beleidsbeslissing worden genomen over de noodzaak, om met het oog op een oplossing van deze problemen, de bestaande richtlijnen te wijzigen. In dat geval zal de Commissie bij haar voorstellen om de kwaliteit en de coherentie van het huidige *acquis* en toekomstige verbintenisrechtelijke instrumenten te verbeteren, zonodig het instrumentarium van het CFR gebruiken. Tevens zal zij werken aan de vereenvoudiging van het *acquis*.<sup>8</sup> Het CFR zal duidelijke definities van juridische termen, grondbeginselen en coherente modelbepalingen van verbintenissenrecht bevatten, die op het *acquis communautaire* en op de beste oplossingen uit de rechtsstelsels van de lidstaten berusten.

---

<sup>8</sup> Dit initiatief wordt genoemd in de Mededeling van de Commissie getiteld “Modernisering en vereenvoudiging van het *acquis communautaire*”(COM(2003)71) en is gericht op vereenvoudiging van de wetgeving.

### Voorbeeld: Beoordeling van het *acquis* op consumentengebied

De hoofddoelstellingen van de Commissie blijven het vergroten van het vertrouwen van de consument en het bedrijfsleven in de interne markt door middel van een hoog gemeenschappelijk niveau van consumentenbescherming, en het wegnemen van belemmeringen van de interne markt alsmede de vereenvoudiging van de regelgeving.<sup>9</sup> Van acht consumentenrichtlijnen<sup>10</sup> zal worden beoordeeld of zij deze doelstellingen bereiken, voornamelijk aan de hand van de daarin opgenomen “minimale harmonisatie”-bepalingen.

Bij de beoordeling wordt nagegaan in hoeverre de huidige richtlijnen in de praktijk tezamen en afzonderlijk de door de Commissie gestelde doelen op het gebied van de consumentenbescherming en de interne markt hebben bereikt. Hiervoor moet niet alleen naar de richtlijnen zelf worden gekeken, maar ook naar de manier waarop zij worden toegepast en de markten waarvoor zij gelden (o.a. nationale omzettingswetten, jurisprudentie, zelfregulering, handhaving, conformiteitsniveaus en ontwikkelingen in het bedrijfsleven, de technologie en de verwachtingen van de consument)

Bij de beoordeling zullen vooral de volgende vragen worden beantwoord:

- Is het door de richtlijnen voorgeschreven niveau van consumentenbescherming voldoende om het consumentenvertrouwen te verzekeren?
- Is het harmonisatieniveau voldoende om de belemmeringen in de interne markt en concurrentievervalsing voor het bedrijfsleven en de consument weg te nemen?
- Belast het regelgevingsniveau het bedrijfsleven niet meer dan noodzakelijk en bevordert het de mededinging?
- Worden de richtlijnen doeltreffend toegepast?
- Vertonen de acht richtlijnen wezenlijke leemten, tegenstrijdigheden of overlappings?
- Welke richtlijn komt het eerst voor herziening in aanmerking?

Enkele specifieke vragen:

- Is de werkingssfeer van de richtlijnen op de juiste wijze afgegrensd? Zijn de precontractuele informatieverplichtingen adequaat?
- Moeten de duur en de toepassingsvoorwaarden van de

<sup>9</sup> PB C 137 van 8.6.2002, blz. 2.

<sup>10</sup> Richtlijnen 85/577/EEG, 90/314/EEG, 93/13/EEG, 94/47/EG, 97/7/EG, 98/6/EG; 98/27/EG, 99/44/EG .

opzegtermijnen in de richtlijnen inzake huis-aan-huisverkoop, timesharing en verkoop op afstand onderling volledig geharmoniseerd en gestandaardiseerd zijn?

- Moet het verbintenissenrecht voor consumenten verder worden geharmoniseerd?
- Moeten sommige van deze richtlijnen worden samengevat om onderlinge tegenstrijdigheden te verminderen?

Voor de beoordeling van het *acquis* op consumentengebied worden de volgende activiteiten ontplooid:

- Ontwikkeling van een openbaar gegevensbestand van het *acquis*, met inbegrip van nationale wetgeving en jurisprudentie. Hierbij wordt ook een vergelijkende analyse van de omzetting van de richtlijnen in de praktijk uitgevoerd.
- Oprichting van een permanente werkgroep van deskundigen uit de lidstaten die fungeert als forum voor informatie-uitwisseling en discussie over de uitvoering van het *acquis*.
- Verslagen over de omzetting van de richtlijnen inzake prijsaanduidingen, verkoop op afstand, verkoop van consumptiegoederen en verbodsacties. Voor de verslagen zullen ook belanghebbenden worden geraadpleegd en passende seminars worden gehouden.

Met het oog op de voltooiing van het project en de verslagen zal de Commissie nagaan of voorstellen tot wijziging van de bestaande richtlijnen noodzakelijk zijn. Deze beoordelingsfase zal naar verwachting duren tot eind 2006. Bij alle voorstellen wordt - voorzover noodzakelijk - rekening gehouden met de werkzaamheden voor het ontwerp-CFR en vindt de passende effectbeoordeling plaats.

Ook is het wenselijk dat de Raad en het Europees Parlement het CFR kunnen gebruiken bij de indiening van wijzigingen van voorstellen van de Commissie. Dit sluit aan bij het gemeenschappelijke doel om communautaire regelgeving van hoog niveau te bereiken<sup>11</sup> en bij de toezegging van de Europese instellingen om eenvoud, duidelijkheid en consistentie van de communautaire regelgeving te bevorderen.<sup>12</sup>

### 2.1.2 Andere mogelijke functies van het CFR

Nationale wetgevers kunnen het CFR gebruiken bij de omzetting van communautaire richtlijnen op het gebied van verbintenissenrecht in

<sup>11</sup> Actieplan "Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving" (COM (2002) 278).

<sup>12</sup> Interinstitutioneel Akkoord "Beter wetgeven" (PB 2003/C 321/01).

nationale wetgeving. Ook kunnen zij zich erop baseren bij de invoering van wetgeving op gebieden van verbintenissenrecht die niet op gemeenschapsniveau zijn geregeld.

Een andere functie, die door het Europees Parlement is voorgesteld, is het mogelijke gebruik van het CFR bij arbitrage. Arbiters kunnen zich op het CFR baseren om een onpartijdige en evenwichtige oplossing voor conflicten tussen contractpartijen te vinden.

Bovendien kan het CFR een rol spelen bij het ontwikkelen van de andere genoemde maatregelen in het actieplan. Zo heeft het Europees Parlement er bijvoorbeeld op gewezen dat het CFR kan worden uitgewerkt tot een bestand van standaard contractvoorwaarden die aan praktijkjuristen beschikbaar kunnen worden gesteld. Ook de Commissie acht het wenselijk dat het CFR zo uitgebreid mogelijk wordt gebruikt bij de uitvoering van Maatregel II van het actieplan. Bovendien kan het CFR bruikbaar zijn als basis voor de ontwikkeling van een mogelijk optioneel instrument.

Ook onderzoekt de Commissie het voorstel om het CFR in de door haar en met haar wederpartijen gesloten overeenkomsten te verwerken. Het CFR kan nog altijd worden gebruikt als aanvulling op het toepasselijke nationale recht. De Commissie moedigt eveneens andere instellingen en organen aan om het CFR te gebruiken bij het sluiten van overeenkomsten met derden.

Tot slot kan het CFR, dat is gebaseerd op het *acquis* communautaire en op de beste oplossingen die de stelsels van verbintenissenrecht van de lidstaten met elkaar gemeen hebben, voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een leidraad zijn bij de uitlegging van het *acquis* op het gebied van het verbintenissenrecht.

### 2.1.3 Rechtskarakter van het CFR

In verschillende bijdragen aan het actieplan is gevraagd naar het rechtskarakter van het CFR. De voorgestelde antwoorden variëren daarbij van een door de Raad en het Europees Parlement genomen bindend besluit tot een door de Commissie vastgesteld niet-bindend instrument.

De Commissie beschouwt het CFR in dit stadium als een niet-bindend instrument. Niettemin zal zij bij de uitwerking ervan alle betrokken partijen uitvoerig raadplegen. In die context kan de vraag opnieuw ter sprake komen.

## 2.2 Bevordering van het gebruik van in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en -voorwaarden (Maatregel II van het actieplan)

### 2.2.1 Voorstellen van de Commissie in het actieplan

Doel van de tweede maatregel was het bevorderen van de ontwikkeling van standaardbedingen en -voorwaarden door particuliere partijen voor

gebruik in de hele EU in plaats van in een enkel rechtsstelsel. Op dit moment menen partijen nog vaak dat zij als gevolg van uiteenlopende dwingende voorschriften van het verbintenissenrecht of op andere rechtsgebieden in de verschillende lidstaten verschillende standaardbedingen en –voorwaarden moeten gebruiken (zo lijken op grond van uiteenlopende schadevergoedingsvoorschriften verschillende contractuele voorwaarden op het gebied van aansprakelijkheid noodzakelijk te zijn). Toch zijn er voorbeelden van succesvol gebruik van in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en –voorwaarden, die betrekking hebben op kwesties die gewoonlijk ook in andere overeenkomsten moeten worden geregeld.

Daarom is het waarschijnlijk dat er ook in de hele EU toepasselijke oplossingen beschikbaar worden gemaakt in andere gevallen waarin nu nog nationale standaardbedingen en –voorwaarden worden gebruikt. Aangezien het bestaan van dergelijke in de hele EU toepasselijke oplossingen kennelijk niet voldoende bekend is, wordt in het actieplan een omvangrijk initiatief voorgesteld om de reeds bestaande mogelijkheden meer bekendheid te geven.

### 2.2.2 *De reacties van "stakeholders" en anderen*

In sommige bijdragen wordt de voorgestelde benadering toegejuicht, maar in andere wordt de betrokkenheid van de Commissie op dit gebied sceptisch beoordeeld, aangezien de indruk bestaat dat de Commissie van plan is, de standaardbedingen en -voorwaarden zelf op te stellen. Dit is zeker niet de bedoeling van de Commissie: de inhoud van de standaardbedingen en -voorwaarden moet door de marktdeelnemers worden bepaald en ook de beslissing over het gebruik van de standaardbedingen en -voorwaarden is hun zaak. De Commissie wil alleen als bemiddelaar en als “eerlijke makelaar” fungeren door de belanghebbenden bij elkaar te brengen, maar zich niet met inhoudelijke kwesties inlaten.

Deze kwesties zijn nader uitgediept in een seminar op 19 januari 2004<sup>13</sup> waarin de nadruk lag op het gebruik van de standaardbedingen en –voorwaarden in overeenkomsten tussen ondernemingen onderling en tussen ondernemingen en de overheid. Hierbij werden twee hoofdconclusies getrokken:

In de eerste plaats bestond er algemene overeenstemming over het feit, dat in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en –voorwaarden in veel gevallen met succes kunnen worden gebruikt, hoewel er op bepaalde gebieden nog altijd enige juridische en administratieve belemmeringen bestaan. De Commissie moet met hulp van de "stakeholders" een overzicht van de meest opvallende belemmeringen opstellen.

In de tweede plaats was de algemene opvatting dat een bewustwording van de bestaande mogelijkheden nuttig zou zijn, vooral door het

---

<sup>13</sup> Zie voetnoot 6.

beschikbaar stellen van overzichtelijke voorbeelden van succesvolle in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en -voorwaarden op een door de Commissie beheerde website.

### *2.2.3 Acties: een website om de ontwikkeling en het gebruik van in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en -voorwaarden te bevorderen*

Op basis van al deze bijdragen is de Commissie tot de conclusie gekomen dat een bewustwording van de bestaande mogelijkheden gunstige gevolgen zou hebben. De Commissie zal zich concentreren op standaardbedingen en –voorwaarden voor overeenkomsten tussen ondernemingen onderling en tussen ondernemingen en overheden.

In het licht van een beoordeling van deze acties kunnen dan nadere maatregelen worden voorgesteld en kan uitbreiding van deze werkzaamheden worden overwogen.

#### *2.2.3.1 Een platform voor de uitwisseling van informatie over bestaande en geplande in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en -voorwaarden*

De Commissie zal een website beheren waarop marktdeelnemers informatie kunnen uitwisselen over in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en -voorwaarden die zij reeds gebruiken of willen ontwikkelen. De informatie wordt openbaar gemaakt onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de partijen die deze bekendmaken. Deze bekendmaking houdt geen erkenning van de juridische of commerciële geldigheid van deze standaardbedingen en -voorwaarden in. Voordat zij tot actie overgaat, zal de Commissie de belanghebbenden vragen welke informatie gebruikers precies nodig hebben en welke informatie organisaties bereid zijn op de website te publiceren.

Deze informatie moet de partijen in staat stellen om de fouten van hun voorgangers te vermijden en om van hun positieve ervaringen te leren. De Commissie is dan ook niet van plan, zelf een overzicht van “beste praktijken” te geven.

#### *2.2.3.2 Richtsnoeren voor de relatie tussen de mededingingsregels en de in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en -voorwaarden*

De Commissie is in dit stadium niet voornemens, aparte richtsnoeren voor de ontwikkeling en het gebruik van standaardbedingen en -voorwaarden bekend te maken. Zij heeft al verklaard, over het algemeen positief te staan tegenover overeenkomsten die economische vervlechting in de gemeenschappelijke markt bevorderen of de ontwikkeling van nieuwe markten en verbeterde leveringsvoorwaarden



vergemakkelijken.<sup>14</sup> Hoewel overeenkomsten over de ontwikkeling of het gebruik van in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en –voorwaarden daarom in het algemeen worden toegejuicht, kunnen onderling afgestemde feitelijke gedragingen of overeenkomsten om standaardbedingen en –voorwaarden te gebruiken, onverenigbaar zijn met de mededingingsvoorschriften.

In dit verband wijst de Commissie op haar “richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81 van het EG-Verdrag op horizontale samenwerkingsovereenkomsten”<sup>15</sup> en vooral op hoofdstuk 6 ervan, waarin richtsnoeren voor standaardiserings-overeenkomsten worden vastgesteld. Hoewel zij niet specifiek van toepassing zijn op standaardbedingen en -voorwaarden, kunnen partijen deze richtsnoeren gebruiken om problemen te vermijden wanneer zij afspreken om standaardbedingen en -voorwaarden te hanteren.

### *2.2.3.3 Onderkenning van bestaande belemmeringen in de wetgeving voor het gebruik van in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en -voorwaarden*

De Commissie zal samen met de betrokken partijen onderzoeken of in de wetgeving belemmeringen bestaan voor in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en –voorwaarden, en zo ja, welke dit zijn, teneinde deze weg te nemen wanneer dit noodzakelijk en gepast is. Dit kan gebeuren door vrijwillige maatregelen van de betrokken lidstaat, door inbreukprocedures van de Commissie indien deze belemmeringen in strijd zijn met het Gemeenschapsrecht, of door andere EU-maatregelen - zoals regelgeving - indien dit niet het geval is.

In eerste instantie zal de Commissie een onderzoek hiernaar instellen na raadpleging van de "stakeholders" over de inhoud en de structuur ervan, zodat het onderzoek op de voor de marktdeelnemers relevante aspecten wordt toegespitst.

## **2.3 Een niet-sectorspecifieke maatregel - een optioneel instrument in het Europese verbintenissenrecht (Maatregel III van het actieplan)**

In het actieplan werd onder meer geconcludeerd dat er in dit stadium geen aanwijzingen waren dat de tot dan toe gehanteerde benadering per sector tot problemen leidde of zou moeten worden opgegeven. Toch werd het wenselijk geacht te onderzoeken of niet-sectorspecifieke maatregelen, zoals een optioneel instrument, noodzakelijk zijn om problemen op het gebied van het Europese verbintenissenrecht op te lossen.

Zonodig zal de Commissie dit proces parallel met de ontwikkeling van het CFR voortzetten, waarbij zij rekening houdt met de tot dusver door de

---

<sup>14</sup> Mededeling nr. 2001/C 3/02 van de Commissie (PB C3/2 van 6 januari 2001), punt 169.

<sup>15</sup> Ibid.

belanghebbenden verstrekte informatie over hun voorkeuren voor de parameters van een dergelijk instrument. Het ontwikkelingsproces van het CFR en vooral de raadpleging van de belanghebbenden kan hiervoor relevante informatie opleveren.

De Commissie zal concrete mogelijkheden scheppen voor informatie-uitwisseling over de wenselijkheid van een dergelijk instrument. Hoewel het nog te vroeg is om op de mogelijke uitkomst van de gedachtewisseling vooruit te lopen, wenst de Commissie te benadrukken dat het niet haar bedoeling is om een “Europees burgerlijk wetboek” voor te stellen waarin het verbintenissenrecht van de lidstaten wordt geharmoniseerd; evenmin wenst zij de huidige initiatieven om het vrije verkeer door middel van flexibele en efficiënte oplossingen te bevorderen, ter discussie te stellen.

Aan de hand van de bijdragen aan het actieplan en eigen overwegingen van de Commissie is een aantal parameters voor de gedachtewisseling over de behoefte aan een instrument vastgesteld. Zo moet worden gekeken naar het onderscheid tussen enerzijds transacties met consumenten en anderzijds transacties tussen bedrijven onderling of met overheden, naar de mate van tevredenheid over andere oplossingen zoals in de hele EU toepasselijke standaardbedingen en –voorwaarden, en naar de noodzaak om de verschillende juridische en bestuurlijke tradities in de lidstaten te respecteren. Deze parameters moeten worden meegewogen bij de toekomstige discussie over de wenselijkheid van dit instrument. In Bijlage II worden enkele parameters toegelicht.

Indien er problemen worden onderkend waarvoor oplossingen op EU-niveau nodig zijn, gaat de Commissie over tot een uitgebreide beoordeling van de gevolgen om de aard en inhoud van deze oplossingen vast te stellen.

### **3. VOORBEREIDING EN UITWERKING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK REFERENTIEKADER**

#### **3.1 Voorbereiding: onderzoek en deelname van EU-instellingen, lidstaten en andere belanghebbenden**

##### *3.1.1 Overzicht*

Om zeker te zijn van een CFR van hoge kwaliteit, zal de Commissie drie jaar onderzoek financieren in het kader van het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling<sup>16</sup>. De voorstellen voor onderzoek zijn beoordeeld en de werkzaamheden beginnen naar verwachting binnenkort.

In 2007 wordt van de onderzoekers een eindverslag verwacht, waarin zij alle noodzakelijke elementen verschaffen die de Commissie voor de uitwerking van het CFR nodig heeft. Daarom moet het eindverslag een

---

<sup>16</sup> Besluit nr. 1513/2002/EG (PB L 232 van 29.8.2002, blz. 1).

ontwerp-CFR bevatten dat volgens de onderzoekers aan de doelstellingen van het actieplan voldoet.

### *3.1.2 Deelname van belanghebbenden*

De deelname van belanghebbenden aan het proces is essentieel, zoals in alle bijdragen aan het actieplan is benadrukt.

Tijdens de gezamenlijke vergadering van het Europees Parlement en de Commissie in april 2004 zijn vier hoofdcriteria voor succesvolle deelname voorgesteld en bepleit:

- diversiteit van rechtstradities: er moet rekening worden gehouden met de vele verschillende rechtstradities in de EU;
- afweging van economische belangen: er moet rekening worden gehouden met de belangen van een breed scala van bedrijven in verschillende economische sectoren - van kleine en middelgrote ondernemingen tot multinationals - en met die van consumenten en praktijkjuristen;
- betrokkenheid: de belanghebbenden moeten concrete middelen inzetten om een constante en wezenlijke bijdrage te kunnen leveren;
- technische expertise: deze is nodig om de wetenschappelijke onderzoekers gedetailleerde feedback en een uitdaging te kunnen geven.

Deze criteria worden in aanmerking genomen bij het vaststellen van de hieronder geschetste structuren. De structuren van het eerste niveau worden een bestanddeel van de overeenkomst tussen de Commissie en de onderzoekers.

#### *Eerste niveau: technische input*

- De Commissie creëert een netwerk van deskundigen van de belanghebbenden om een constante, gedetailleerde bijdrage aan de voorbereidende werkzaamheden van de onderzoekers te leveren.
- Er worden regelmatig seminars over alle onderzoeksprojecten georganiseerd, waar de belanghebbenden praktische kwesties aan de orde kunnen stellen en feedback kunnen geven. Over ieder onderwerp komen er seminars, zodat de belanghebbenden en de Commissie de voortgang van de werkzaamheden op de voet kunnen volgen. Met het oog op de efficiëntie heeft elk seminar een specifiek onderwerp en blijft het aantal deelnemers per seminar beperkt.
- Er wordt een speciale website aan dit project gewijd, die toegankelijk is voor de onderzoekers, de deskundigen van de

belanghebbenden, de Commissie, de deskundigen van de lidstaten en het Europees Parlement. De ontwerpen worden bijgewerkt aan de hand van de vorderingen van het onderzoek en opmerkingen van de belanghebbenden.

- Nadat de beslissing over de indeling van de verschillende aspecten is genomen, is het zinnig om richtsnoeren voor de uitwerking van het technische gedeelte vast te leggen, zodat alle onderzoekers en belanghebbenden dezelfde concrete opvattingen over de werkwijze hebben. Deze richtsnoeren kunnen een structuur voor de algemene coördinatie van de input van de belanghebbenden omvatten, zoals een stuurgroep waarin zowel wetenschappelijke onderzoekers als deskundigen van de belanghebbenden zitting hebben.

*Tweede niveau: politieke overwegingen en beoordeling*

De Commissie:

- houdt het Europees Parlement en de Raad regelmatig op de hoogte, zoals zij hebben gevraagd;
- organiseert regelmatig bijeenkomsten op hoog niveau met het Europees Parlement en de lidstaten;
- stelt een werkgroep in met deskundigen uit de lidstaten, zodat deze van de ontwikkelingen op de hoogte blijven en feedback kunnen geven.

Bovendien kunnen de twee niveaus van tijd tot tijd in een forum worden samengevoegd, zodat in een ruimere context kan worden gediscussieerd.

### *3.1.3 Mogelijke structuur en inhoud van het CFR*

Het voorbereidend onderzoek voor het CFR is bedoeld om de beste oplossingen te vinden, waarbij rekening wordt gehouden met het verbintenissenrecht van de lidstaten (zowel de jurisprudentie als de gevestigde rechtspraktijk), het *acquis* communautaire en relevante internationale instrumenten, in het bijzonder het Verdrag der Verenigde Naties inzake internationale koopovereenkomsten betreffende roerende zaken van 1980. Ook ander bestaand materiaal is relevant en wordt in aanmerking genomen, waarbij erop wordt toegezien dat het CFR aan de specifieke vereisten van de EU voldoet.

De voor het CFR voorziene structuur (zie Bijlage I voor een voorbeeld hiervan) houdt in dat eerst gemeenschappelijke verbintenisrechtelijke grondbeginselen worden vastgelegd, onder vermelding van eventueel noodzakelijke uitzonderingen hierop. In de tweede plaats worden er definities van sleutelbegrippen vastgesteld. In de derde plaats worden deze beginselen en definities aangevuld met voorbeeldbepalingen, die het hoofdbestanddeel van het CFR vormen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen voorbeeldbepalingen voor overeenkomsten

tussen ondernemingen of particulieren onderling en voorbeeldbepalingen voor overeenkomsten tussen ondernemingen en consumenten.

In sommige bijdragen worden rechtsgebieden voorgesteld die in het CFR kunnen worden ondergebracht. Deze betreffen grotendeels algemene concepten die niet specifiek zijn voor bepaalde soorten overeenkomsten of partijen bij een overeenkomst. Het eerste criterium om de onder te brengen rechtsgebieden te bepalen, is het nut ervan voor de verbetering van de coherentie van het *acquis*.

Er zijn echter twee soorten overeenkomsten specifiek genoemd, namelijk consumenten- en verzekeringsovereenkomsten. De Commissie gaat ervan uit dat bij de voorbereiding van het CFR bijzondere aandacht aan deze twee gebieden zal worden besteed. Andere specifiek genoemde gebieden die in het CFR kunnen worden ondergebracht, zijn verkoopovereenkomsten en diensten en clausules betreffende eigendomsvoorbehoud of eigendomsoverdracht van goederen.

De Commissie heeft ook een studie in aanmerking genomen die op verzoek van het Europees Parlement en de Raad is ingesteld naar eventuele problemen die voortkomen uit de verschillen in wisselwerking tussen het overeenkomstenrecht en het recht inzake onrechtmatige daad, en tussen het verbintenissenrecht en het eigendomsrecht.<sup>17</sup> Uit deze studie concludeert de Commissie dat de per lidstaat verschillende wisselwerkingen tussen het overeenkomstenrecht en het recht inzake onrechtmatige daad niet tot noemenswaardige problemen leidt. Grotere problemen schijnen echter voort te komen uit de per lidstaat verschillende wisselwerkingen tussen verbintenissen- en eigendomsrecht. Bij de uitwerking van het CFR moet naar een oplossing wordt gezocht, voorzover dit noodzakelijk is voor de verbetering van het huidige en toekomstige *acquis*.

### **3.2 Uitwerking van het Gemeenschappelijk Referentiekader door de Commissie**

#### *3.2.1 Geschiktheid voor de doelstellingen van het actieplan*

De Commissie is niet aan het eindverslag van de onderzoekers gebonden en zal het zonodig wijzigen om de doelstellingen van het actieplan te bereiken.

#### *3.2.2 Bruikbaarheidstest voor de praktijk*

Bij de beoordeling van het eindverslag van de onderzoekers zal de Commissie erop toezien dat het ontwerp-CFR door middel van concrete voorbeelden van het verwachte gebruik van het CFR aan een bruikbaarheidstest voor de praktijk wordt onderworpen.

---

<sup>17</sup> Zie voetnoot 1.

Hierbij wordt in de eerste plaats getest of het ontwerp-CFR geschikt is om het *acquis* te verbeteren en wetgeving voor te bereiden. Hiertoe kan het dit ontwerp worden gebruikt in een voorstel tot wijziging van een bestaande richtlijn.

Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in het kader van het voornemen van de Commissie om het *acquis* op het gebied van het consumentenrecht te beoordelen en bij andere werkzaamheden in verband met de beoordeling van Richtlijn 2000/35/EG betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties<sup>18</sup>.

De opgedane ervaringen worden dan verwerkt voordat de Commissie het definitieve CFR vaststelt.

In de tweede plaats kan het ontwerp-CFR bij wijze van proef door andere instellingen worden gebruikt. Hierbij kan lidstaten worden verzocht om de omzetting van een aantal geldende wettelijke voorschriften te onderzoeken om na te gaan in hoeverre het ontwerp hieraan zou hebben bijgedragen. Ook moet de geschiktheid van het ontwerp-CFR voor toepassingen bij de Maatregelen II en III worden getest, eveneens met gebruikmaking van praktijkvoorbeelden. Ook zal worden gezocht naar manieren om de geschiktheid van het ontwerp-CFR als instrument voor internationale arbitrage of voor de overeenkomsten van de Commissie zelf te testen.

### 3.2.3 Raadpleging over de CFR van de Commissie

Over het aldus ontwikkelde CFR van de Commissie zal een laatste raadplegingsprocedure plaatsvinden. Het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten wordt daarbij verzocht, het eindverslag van de onderzoekers en de beoordeling van de Commissie te onderzoeken. Ook kan er een interinstitutionele werkgroep worden ingesteld om het gebruik van het CFR in het wetgevingsproces te bespreken. De raadpleging van de lidstaten kan worden voortgezet via dezelfde werkgroep van nationale deskundigen die de voorbereidingen op de voet volgt.

De volgende stap is een open raadpleging in de vorm van een Witboek, waaraan ook de belanghebbenden een bijdrage kunnen leveren. Hiertoe zal het CFR van de Commissie in alle officiële talen worden vertaald. De belanghebbenden krijgen ten minste zes maanden de tijd om het ontwerp van de Commissie te bespreken. De raadpleging maakt een gedetailleerde inhoudelijke toetsing van het CFR mogelijk en biedt de gelegenheid om verschillen tussen de taalversies weg te werken, zodat de definitieve versie dan in alle talen volledig gelijk en begrijpelijk is.

---

<sup>18</sup> PB L 200 van 8.8.2000, blz. 35.

### *3.2.4 Vaststelling van het CFR door de Commissie*

Het is de bedoeling dat het CFR in 2009 door de Commissie wordt vastgesteld. Het CFR zal op grote schaal worden gepubliceerd, onder meer in het Publicatieblad van de Europese Unie, en indien nodig worden bijgewerkt. Er zullen procedures voor de bijwerking van het CFR worden vastgesteld.

## 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<sup>19</sup> 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<sup>20</sup>. 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

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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<sup>21</sup> 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

---

<sup>21</sup> 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<sup>22</sup>, 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<sup>23</sup>. 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.

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.