



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 08.02.2007
KOM (2006) 744 final

GRØNBOG

om gennemgang af forbrugerlovgivningen

(forelagt af Europa-Kommissionen)

DA

DA

GRØNBOG

om gennemgang af forbrugerlovgivningen

(forelagt af Europa-Kommissionen)

Indhold

1.	Indledning	3
2.	Baggrund	3
2.1.	Formålet med gennemgangen og status	3
2.2.	Forholdet mellem gennemgangen og anden EU-lovgivning	5
3.	Hovedpunkterne	6
3.1.	Udviklingen af nye markeder	6
3.2.	Fragmenterede regler	6
3.3.	Mangel på tillid	7
4.	Valgmuligheder for fremtiden.....	8
4.1.	Løsning I: den vertikale strategi.....	8
4.2.	Løsning II: den kombinerede strategi (et horisontalt instrument eventuelt, hvis det er nødvendigt, kombineret med den vertikale strategi).....	8
4.3.	Løsning III: "ingen lovforanstaltninger"	9
4.4.	Et horisontalt instruments eventuelle anvendelsesområde.....	9
4.5.	Grad af harmonisering.....	10
4.6.	Den høring, der er omhandlet i bilag I	11

BILAG I: SPØRGSMÅL TIL DRØFTELSE

BILAG II: GENNEMGANG AF FORBRUGERLOVGIVNINGEN

1. INDLEDNING

Med denne grønbog anmoder Europa-Kommissionen alle interesserede om at fremsætte deres bemærkninger til de problemer, der er blevet indkredset i forbindelse med gennemgangen af forbrugerlovgivningen. Bemærkningerne (mærket "Response to the Green Paper on the Review of Consumer Acquis") skal inden den 15/05/2007 sendes til:

European Commission
Directorate-General Health and Consumer Protection
Rue de la Loi 200
1049 Brussels
Belgium

Eller pr. e-mail til SANCO-B2@ec.europa.eu

Svar og bemærkninger vil blive offentliggjort på websiden for Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, med mindre respondenterne klar tilkendegiver deres indsigelser. Kommissionen vil gennemgå bidragene og offentliggøre et resumé i løbet af første halvår af 2007. På grundlag af resultatet af høringen vil Kommissionen afgøre, hvorvidt der er behov for et lovgivningsmæssigt initiativ. Alle lovforslag vil blive ledsaget af en konsekvensanalyse.

2. BAGGRUND

2.1. Formålet med gennemgangen og status

Kommissionen indledte gennemgangen af forbrugerlovgivningen i 2004¹ med det formål at opnå en bedre lovgivning ved at forenkle og supplere den eksisterende lovgivning. Der er redegjort for revisionsprocessen i meddelelsen fra 2004 om europæisk aftaleret og revision af gældende EU-ret: vejen frem².

Denne gennemgang af forbrugerlovgivningen omfatter otte direktiver, som tager sigte på at beskytte forbrugerne³. Hovedformålet med gennemgangen er at gennemføre et reelt indre marked for forbrugerne med den rette balance mellem et højt forbrugerbeskyttelsesniveau og virksomhedernes konkurrenceevne samtidig med, at subsidiaritetsprincippet overholdes strengt. Når dette arbejde er afsluttet, skal det helst være muligt at sige følgende til forbrugerne i EU: "Uanset hvor du er i EU og uanset hvad du køber, gør det ingen forskel: dine væsentligste rettigheder er de samme". Dette er på linje med Kommissionens strategi i meddelelsen "En dagsorden

¹ KOM(2004) 651 endelig, EUT C 14, 20.1.2005, s.6.

² KOM(2004) 651 endelig, EUT C 14, 20.1.2005, s.6.

³ Anført i bilag II. Det er vigtigt at understrege, at det der normalt kaldes forbrugerlovgivning (Consumer Acquis) ikke omfatter al lovgivning om forbrugerbeskyttelse i EU. Det seneste direktiv om urimelig handelspraksis hører f.eks. ikke ind under forbrugerlovgivningen. Mange bestemmelser, som tager sigte på at beskytte forbrugerne, findes desuden i den sektorspecifikke EU-lovgivning som f.eks. lovgivningen på området for finansielle tjenesteydelser og e-handel.

for EU's borgere – Et resultatorienteret EU⁴". Forbrugernes tillid til det indre marked skal med andre ord stimuleres ved at sikre et højt beskyttelsesniveau i hele EU. Forbrugerne skal kunne stole på, at de har samme rettigheder, og at de har adgang til samme foranstaltninger, hvis noget går galt.

Vi skal også sørge for, at der for virksomheder, ikke mindst de små og mellemstore virksomheder (SMV'er), gælder mere forudsigelige forskriftsrammer og enklere EU-regler for at mindske de omkostninger, der er forbundet med at opfylde lovgivningen, og mere generelt for at gøre det nemmere for virksomhederne at drive forretning i hele EU, uanset hvor de har deres hjemsted.

Gennemgangen af forbrugerlovgivningen kan være en enestående lejlighed til at ajourføre de eksisterende forbrugerdirektiver med henblik på at forenkle og forbedre bestemmelserne for både de forretningsdrivende og forbrugerne og med henblik på eventuelt at forbedre eller udvide forbrugerbeskyttelsen. Dette er helt i overensstemmelse med moderniseringen af det indre marked. Derfor gennemgås direktiverne både samlet og enkeltvis for at indkredse huller og mangler i lovgivningen, som vedrører alle direktiverne, samt problemer, som er specifikke for de enkelte direktiver. Som anført i den første årlige statusrapport⁵ afslutter denne grøn bog revisionens diagnosticeringsfase og opsummerer Kommissionens foreløbige resultater. Endvidere opfordres medlemsstaterne til at fremsætte deres bemærkninger til en række af de muligheder, der er for at revidere forbrugerlovgivningen. Kommissionens resultater er baseret på følgende aktiviteter:

- En komparativ analyse af, hvordan direktiverne anvendes i medlemsstaterne, herunder retspraksis og administrativ praksis⁶.
- I december 2005 nedsatte Kommissionen en stående arbejdsgruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne. I 2006 blev der afholdt tre møder, hvor man udelukkende gennemgik særlige direktiver.
- I løbet af første halvår af 2006 blev der afholdt en række workshoper for berørte parter inden for rammerne af arbejdet med en fælles referenceramme for aftaleret⁷. Disse workshoper var koncentreret om aftaleretlige spørgsmål, som direkte er relevante for gennemgangen af forbrugerlovgivningen⁸.

⁴ KOM(2006) 211 endelig.

⁵ Første årlige statusrapport om europæisk aftaleret og revision af gældende EU-ret, KOM(2005) 456 endelig.

⁶ Den komparative analyse af forbrugerlovgivningen i EU findes på adressen http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/index_en.htm.

⁷ Jf. Kommissionens meddelelse "Europæisk aftaleret og revision af gældende EU-ret: vejen frem", KOM (2004) 651 endelig udg., og Kommissionens første årlige statusrapport om europæisk aftaleret og revision af gældende EU-ret, KOM (2005) 456 endelig udg.

⁸ De emner, der blev drøftet, var bl.a. salg af varer til forbrugere (inkl. sælgers direkte ansvar), urimelige kontraktvilkår, oplysningspligt forud for indgåelse af kontrakt, fortrydelsesret for forbrugerne og skadeserstatning. Se anden årlige statusrapport om en fælles referenceramme [...], i 2007 offentliggøres på webstedet for Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse.

- Undersøgelse af forbrugernes og virksomhedernes holdning til gældende lovgivning på forbrugerbeskyttelsesområdet og dens indvirkning på grænseoverskridende handel⁹.

Kommissionen har endvidere evalueret, hvordan de forskellige direktiver, der gennemgås, er blevet gennemført i medlemsstaterne. Der er blevet offentliggjort gennemførelsesrapporter om direktiverne vedrørende angivelse af enhedspris¹⁰ og fjernsalg¹¹. Rapporterne om gennemførelsen af direktiverne om salg af varer og garanti ("direktivet om salg til forbrugere") samt direktivet om søgsmål med påstand om forbud vil blive offentliggjort i nær fremtid.

Ud over dette arbejde vil alle interessenter blive konsulteret om de specifikke problemer, som Kommissionen har indkredset i forbindelse med gennemgangen af direktiverne om pakkerejser og dørsalg. Disse problemer vil blive behandlet i arbejdsdokumenter, som offentliggøres på webstedet for Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse. Kommissionen har identificeret en række problemer, som vedrører produkter i relation til langtidsturisme, som bør løses hurtigt. Kommissionen har derfor påbegyndt udarbejdelsen af et forslag til revision af direktivet om timeshare¹².

2.2. Forholdet mellem gennemgangen og anden EU-lovgivning

På grund af det omfattende område, som dækkes af forbrugerlovgivningen, og overlappningen med andre direktiver om det indre marked, bør man analysere konsekvenserne af alle forslag til opfølgning af grønbogen inden for områder som f.eks. e-handel eller intellektuel ejendomsret. Det er især vigtigt, at opfølgningen af grønbogen ikke berører anvendelsen af den klausul for det indre marked, der er fastsat i direktivet om e-handel.

Gennemgangen vil ikke komme til at påvirke EU's lovkonfliktregler. Inden for dette område har Kommissionen fremsat to forslag til forordning: Et forslag til forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold (Rom II) og et forslag til forordning om den lov, der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser (Rom I). Sidstnævnte forslag indeholder en bestemmelse om en lovvalgsregel for forbrugeraftaler, som går ud på kun at anvende lovgivningen på forbrugers bopælssted på visse betingelser.

Som meddelt i hvidbogen om finansielle tjenesteydelser (2005 – 2010) iværksætter Kommissionen forskellige tiltag inden for sektoren for finansielle tjenesteydelser især på området for finansielle detailtjenesteydelser. På grundlag af resultaterne af høringen vil Kommissionen undersøge, i hvilken udstrækning opfølgende lovforanstaltninger kommer til at gælde finansielle tjenesteydelser. Det kan eventuelt

⁹ Eurobarometer: Forbrugerbeskyttelsen på det indre marked, en undersøgelse, som blev gennemført fra februar til marts 2006, og som blev offentliggjort i september 2006 (http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf).

¹⁰ Findes på adressen http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/price_ind/comm_21062006_da.pdf

¹¹ Findes på http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/dist_sell/comm_21092006_da.pdf

¹² Kommissionens høringsdokument om timesharedirektivet findes på adressen http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper010606_en.doc

være nødvendigt at udelukke anvendelsen af alle eller en del af de opfølgende lovforanstaltninger på den finansielle sektor.

Formålet med denne grøn bog er at indsamle bemærkninger fra alle de berørte parter om de politiske valgmuligheder i forbindelse med gennemgangen af forbrugerlovgivningen og om en række særlige spørgsmål.

3. HOVEDPUNKTERNE

3.1. Udviklingen af nye markeder

De fleste direktiver, som udgør en del af forbrugerlovgivningen, er præskriptive snarere end principbaserede. De fleste af direktiverne efterkommer ikke længere fuldt ud de krav, som nutidens markeder i hurtig udvikling stiller. Dette er især vigtigt på grund af den hurtigt voksende betydning af digital teknologi og digitale tjenesteydelser (f.eks. download af musik), som rejser kontroversielle spørgsmål om brugerrettigheder i forhold til salg af fysiske varer.

Den teknologiske udvikling skaber nye kanaler for transaktioner mellem forretningsdrivende og forbrugere, som ikke er omfattet af forbrugerlovgivningen. Onlineauktioner er et godt eksempel på dette fænomen. Direktivet om fjernsalg, som blev udarbejdet inden den seneste tids ekspansion af e-handel, giver f.eks. medlemsstaterne mulighed for at fritage auktioner. Medlemsstaterne har gjort forskellig brug af denne reguleringsmulighed, og som det blev bekræftet ved evalueringen af de nationale love har dette medført en fragmentering og givet anledning til en stigning i antallet af forbrugerklager over disse onlineauktioner¹³. Når software og data ikke hører ind under direktivet om salg til forbrugere, vil branchen eventuelt være tilskyndet til at unddrage sig ansvaret for en eventuel erstatning eller for, at sådanne produkter ikke er i overensstemmelse med aftalen, ved at fastsætte betingelser i slutbrugerlicensaftalerne (End User Licences Agreements, EULA), som forhindrer forbrugerne i at klage over manglende overensstemmelse med aftalen og gøre krav på erstatning¹⁴.

3.2. Fragmenterede regler

De eksisterende EU-regler om forbrugerbeskyttelse fragmenteres først og fremmest på to måder. For det første giver de nuværende direktiver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte strengere bestemmelser i deres nationale love (minimumsharmonisering), og mange medlemsstater har gjort brug af denne mulighed for at sikre et højere forbrugerbeskyttelsesniveau. Og for det andet er mange spørgsmål ikke reguleret konsekvent på tværs af direktiverne eller har fået lov til at stå åbne. I gennemgangens indledende fase har virksomheder og forbrugerorganisationer påpeget en række eksempler på lovbestemt fragmentering, som giver anledning til problemer. Disse er anført i bilag I. Forskellene medfører normalt ekstra overholdelsesomkostninger for virksomhederne, herunder udgifter til

¹³ Jf. meddelelsen fra Kommissionen om gennemførelsen af direktiv 1997/7EF om fjernsalg.

¹⁴ Yderligere oplysninger om forbrugernes problemer i forbindelse med EULA findes i rapporten fra sammenslutningen af tyske forbrugerorganisationer (vzbv) på adressen: http://www.vzbv.de/mediapics/anlage_pm_digitale_medien_06_2006_copy.pdf.

juridisk bistand, ændring af informations- og markedsføringsmateriale eller kontrakter, eller udgifter i forbindelse med en eventuel tvist, såfremt lovgivningen ikke er overholdt. Dette nævnes ofte af virksomhederne som en af årsagerne til, at de ikke driver forretning på tværs af grænserne. Kun 19 % af detailhandlerne i EU¹⁵ markedsfører eller reklamerer for deres varer i mindst et andet EU-land, men 48 % af virksomhederne er parate til salgsaktiviteter på tværs af grænserne. Så mange som 55 % af de detailhandlere, som udtrykker interesse for salg på tværs af grænserne, anser ekstraomkostningerne i forbindelse med overholdelsen af de forskellige nationale love om forbrugertransaktioner for at være meget store eller temmelig store. 43 % af alle detailhandlere i EU mener, at en harmonisering af lovene om forbrugerbeskyttelse bør have en positiv indvirkning på deres salg på tværs af grænserne og deres budget til markedsføring på tværs af grænserne.

Der er endog tilfælde, hvor virksomheder nægter at sælge til forbrugere i andre medlemsstater: Et nyligt Eurobarometer¹⁶ viser, at 33 % af forbrugerne oplyser, at virksomheder har nægtet at sælge varer eller levere tjenesteydelser, fordi forbrugeren ikke var bosat i landet.

3.3. Mangel på tillid

Ifølge den ovennævnte Eurobarometer-undersøgelse har 26 % af forbrugerne i EU købt varer og tjenesteydelser fra virksomheder i andre medlemsstater¹⁷. Selv om fjernsalg er i stigning, har kun 6 % købt varer over internettet fra en leverandør i en anden medlemsstat¹⁸. En af årsagerne hertil er, at så mange som 45 % af forbrugerne er utrygge ved at købe varer over internettet fra virksomheder i udlandet (i én medlemsstat var tallet 73 %). Dette understreges yderligere af, at 44 % af de forbrugere, som har adgang til internettet hjemme, har købt varer på nettet i deres hjemland, hvorimod kun 12 % har købt varer i udlandet. Generelt set var 56 % af forbrugerne af den opfattelse, at der ved køb af varer og tjenesteydelser i andre medlemsstater er større sandsynlighed for, at de udenlandske virksomheder ikke overholder forbrugerlovgivningen. 71 % af forbrugerne var af den opfattelse, at det er vanskeligere at løse problemer som f.eks. klager, returnering, prisnedslag, garanti, osv., når der købes varer hos virksomheder i andre medlemsstater. 65 % anså det for mere problematisk at returnere et produkt, som er indkøbt ved fjernsalg, inden udløbet af fortrydelsesfristen, når leverandøren har hjemsted i en anden medlemsstat.

Forskellige regler som følge af en minimumsharmonisering kan have en negativ indvirkning på det indre marked. En af årsagerne til, at forbrugerne er tilbageholdende med at handle på tværs af grænserne, er, at de ikke kan være sikre på, at det beskyttelsesniveau, de har hjemme, også er det samme, hvis de køber varer i udlandet. Fortrydelsesfristen ved fjernsalg på tværs af grænserne varierer f.eks. fra en medlemsstat til en anden, hvilket skaber usikkerhed hos forbrugerne. Det samme

¹⁵ Flash Eurobarometer 186 om virksomhedernes holdning til salg på tværs af grænserne og forbrugerbeskyttelse, som blev foretaget i oktober 2006. Hele undersøgelsen vil blive offentliggjort på webstedet for Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse.

¹⁶ Undersøgelsen blev foretaget fra februar til marts 2006. Hele undersøgelsen er offentliggjort på webstedet for Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse.

¹⁷ Dette tal vedrører indkøb på tværs af grænserne i perioden februar/marts 2005 til februar/marts 2006.

¹⁸ Antallet af forbrugere, som køber varer over internettet fra andre medlemsstater svinger fra kun 1 % i Grækenland, Ungarn og Slovakiet til 28 % i Luxembourg efterfulgt af Danmark med 19 %.

gælder reglerne for udøvelse af fortrydelsesretten og omkostningerne ved returnering af varen.

4. VALGMULIGHEDER FOR FREMTIDEN

I den første årlige statusrapport om europæisk aftaleret og revision af gældende EU ret¹⁹ har Kommissionen fastsat to hovedstrategier for revisionen af forbrugerlovgivningen: En *vertikal strategi*, som består af en gennemgang af de enkelte direktiver, og en mere *horisontal strategi*, som består af et eller flere rammeinstrumenter, som skal vedtages for at regulere fællestrækkene ved forbrugerlovgivningen, og som, hvis det er nødvendigt, skal understøttes af sektorspecifikke regler.

Når resultatet af gennemgangen skal omsættes til konkrete politiske forslag, vil Kommissionen omhyggeligt undersøge konsekvenserne af sådanne forslag, herunder konsekvenserne for de forretningsdrivende.

4.1. Løsning I: den vertikale strategi

Ifølge den vertikale strategi kunne de eksisterende direktiver ændres hver for sig således, at de tilpasses markedets udvikling og den teknologiske udvikling. De huller, der specifikt vedrører de forskellige direktiver, kunne fyldes ud, og særlige problemer i forbindelse med direktiverne kunne løses. Den manglende konsekvens mellem de forskellige direktiver kunne i teorien bringes ud af verden. Dette ville imidlertid tage meget længere tid, og man ville ikke opnå den forenkling, som den horisontale strategi ville medføre. EU ville være nødt til at behandle det samme spørgsmål igen og igen i løbet af de forskellige lovgivningsprocedurer. Kommissionen ville også være nødt til at sikre sig, at den samme foranstaltning gennemføres konsekvent af medlemsstaterne for hvert direktivs vedkommende. Omfanget af retsakter ville ikke blive reduceret, eftersom de samme fællesbegreber fortsat ville være fastsat og være reguleret i de forskellige direktiver. Strategien ville imidlertid gøre det muligt at tage hensyn til hvert enkelt områdes særlige karakter ved at forbedre gældende lovgivning og revidere den, når det måtte være påkrævet.

4.2. Løsning II: den kombinerede strategi (et horisontalt instrument eventuelt, hvis det er nødvendigt, kombineret med den vertikale strategi)

Indtil direktivet om urimelig handelspraksis²⁰ blev vedtaget i 2005, var lovgivningen om forbrugerbeskyttelse for det meste baseret på den vertikale strategi med det formål at finde frem til særlige løsninger på særlige problemer. Denne fremgangsmåde har imidlertid medført en fragmenteret lovgivning. Forholdet mellem de forskellige instrumenter er undertiden uklart, eftersom den juridiske terminologi og de relevante bestemmelser ikke i tilstrækkelig grad er koordinerede. Hvis en timesharebolig f.eks. sælges ved dørsalg, er det ikke klart, hvilke af de forskellige bestemmelser om oplysningspligt og fortrydelsesret i direktiverne om dørsalg og timeshare²¹ der skal finde anvendelse.

¹⁹ KOM(2005) 456 endelig.

²⁰ Direktiv 2005/29/EF.

²¹ Denne situation er behandlet i sagen Travel Vac, C-423/97.

En mere "horisontal" strategi er blevet indledt med direktivet om urimelig handelspraksis.

Der er en række spørgsmål, som er fælles for alle de direktiver, som indgår i forbrugerlovgivningen. Definitioner af basisbegreber såsom *forbruger* og *forretningsdrivende*, længden af fortrydelsesfristen og reglerne for udøvelse af fortrydelsesretten er eksempler på spørgsmål, som er relevante i forbindelse med flere direktiver. Disse fælles spørgsmål kunne tages ud af de eksisterende direktiver og reguleres på systematisk vis i et horisontalt instrument. Sammen med bestemmelserne i direktivet om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler kunne de på grund af direktivets horisontale karakter udgøre instrumentets generelle del, eftersom de ville gælde for alle forbrugeraftaler. En anden del af det horisontale instrument kunne regulere salgskontrakten, som er den mest almindelige og bredeste forbrugeraftale. Derfor skulle direktivet om salg til forbrugere indgå i det horisontale instrument. Denne fremgangsmåde ville forenkle og rationalisere forbrugerlovgivningen i overensstemmelse med principperne om bedre lovgivning²². Gennem en omarbejdning ville alle eller en del af de eksisterende forbrugerdirektiver blive ophævet, hvorved omfanget af forbrugerlovgivningen ville blive reduceret.

Det horisontale instrument skulle suppleres med en række vertikale foranstaltninger (f.eks. revision af timesharedirektivet med henblik på at løse de specifikke problemer inden for dette område såsom definition af begrebet timeshare), når der er behov for det ("kombineret strategi").

4.3. Løsning III: "ingen lovforanstaltninger"

Både den horisontale og den vertikale strategi kræver lovforanstaltninger. Hvis der ikke iværksættes lovforanstaltninger, vil det medføre, at den eksisterende lovbestemte fragmentering vil være uændret eller endog vil blive større på grund af medlemsstaternes anvendelse af minimumsharmoniseringsklausulerne. Der ville fortsat være mangel på konsekvens mellem de forskellige direktiver.

4.4. Et horisontalt instruments eventuelle anvendelsesområde

Hvis man vælger løsning II, vil et vigtigt spørgsmål være det horisontale instruments anvendelsesområde. Hvis man anvender den kombinerede strategi, vil en mulig løsning være at vedtage et rammeinstrument, som dækker bredt, og som både finder anvendelse på nationale og grænseoverskridende transaktioner. Hvis man udarbejdede et enkelt instrument for alle forbrugeraftaler, ville man opnå en markant forenkling af lovgivningen både for forbrugerne og de forretningsdrivende. I de tilfælde, hvor der findes sektorspecifikke regler (f.eks. inden for finansielle tjenesteydelser og forsikring), skal disse regler fortsat finde anvendelse, medmindre andet er bestemt. Eksempler på disse regler er bestemmelserne om fortrydelsesfrist og definitionen af begrebet forbruger på området for finansielle tjenesteydelser²³.

²² Gennemgangen af forbrugerlovgivningen er anført i det løbende forenklingsprogram, der er vedlagt som bilag til Kommissionens meddelelse om forenkling af 25. oktober 2005 KOM(2005) 535 endelig: Gennemførelse af Fællesskabets Lissabon-program: En strategi til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer.

²³ F.eks. artikel 35 og bilag III i det ændrede direktiv om livsforsikring 2002/83/EF og artikel 31 i det tredje direktiv om skadesforsikring 92/49/EØF.

En mulighed kunne være at indføre et horisontalt instrument, som udelukkende finder anvendelse på grænseoverskridende aftaler. Det ville i så fald være nødvendigt at definere begrebet grænseoverskridende aftale (dvs. alle aftaler om fjernsalg, som indgås mellem en forbruger og en forretningsdrivende i to forskellige medlemsstater). Forbrugere, som køber varer fra en udenlandsk forretningsdrivende, ville således være sikret en ensartet beskyttelse i hele EU. Denne løsning kunne på den ene side styrke forbrugernes tillid til grænseoverskridende handel, men på den anden side kunne løsningen også medføre en større fragmentering af reglerne, eftersom forbrugere og forretningsdrivende ville være omfattet af forskellige regelsæt afhængigt af, om der er tale om en grænseoverskridende eller en national transaktion. Løsningen ville også mindske den værdi af bedre lovgivning, som det horisontale instrument har.

En anden mulighed kunne være et horisontalt instrument, som kun omfatter fjernsalg, uanset om det er grænseoverskridende eller nationalt, og som skulle afløse direktivet om fjernsalg. Dette kunne skabe et ensartet regelsæt for fjernsalg. Den største ulempe ville igen være, at forskellige betingelser ville gælde for fjernsalg og direkte transaktioner, hvilket ville øge lovgivningens fragmentering og i endnu mindre grad give en bedre lovgivning.

4.5. Grad af harmonisering

Uanset hvilken strategi der vælges til at revidere forbrugerlovgivningen, er det også nødvendigt at træffe afgørelse om graden af harmonisering.

De nuværende direktiver om forbrugerbeskyttelse, som bliver gennemgået, er baseret på en minimumsharmonisering dvs. at de indeholder bestemmelser, ifølge hvilke medlemsstaterne har mulighed for at fastsætte et højere beskyttelsesniveau end det niveau, der følger af direktiverne. Mange medlemsstater har gjort brug af denne mulighed ved f.eks. at fastsætte bestemmelser om en længere fortrydelsesfrist end den frist, der er fastsat i direktiverne om fjernsalg, dørsalg og timeshare.

Forbrugere kan derfor ikke være sikre på, at det beskyttelsesniveau, de er vant til i deres hjemland, også gælder, når de handler på tværs af grænserne. De forretningsdrivende derimod kan være afskrækket fra at markedsføre deres produkter eller tjenesteydelser i hele EU, fordi de skal overholde forskellige regler i de enkelte medlemsstater.

For at løse dette problem ville en mulighed være at revidere forbrugerlovgivningen med henblik på at opnå fuld harmonisering. Dette ville betyde, at ingen medlemsstat kan anvende strengere regler end de regler, der er fastsat på EU-niveau. En fuld harmonisering ville ikke blot medføre, at reglerne om minimumsharmonisering ophæves; den ville også indebære, at medlemsstaternes alternative muligheder for at regulere på særlige områder gennem en række bestemmelser i direktiverne bortfalder, hvilket kunne medføre en ændring af forbrugerbeskyttelsesniveauet i visse medlemsstater.

Ved reguleringen af tidsfristen for den retlige garanti, som påhviler sælger, giver artikel 5 i direktivet om køb af forbrugsvarer f.eks. medlemsstaterne mulighed for at fastsætte, at forbrugere for at kunne gøre deres rettigheder gældende skal underrette sælger om at varen ikke er i overensstemmelse med aftalen, inden to måneder efter

tidspunktet for, at dette er blevet konstateret. Medlemsstaterne ville ikke længere have disse muligheder. Kontrollen af gennemførelsen har bekræftet, at et stort antal medlemsstater har gjort brug af sådanne muligheder for regulering. Hvis målet er fuld harmonisering, skal der vælges mellem forskellige løsninger som f.eks. at fjerne eller generalisere pligten til at underrette sælger om, at varen ikke er i overensstemmelse med aftalen, inden for en nærmere fastsat frist.

Eftersom det kan blive vanskeligt at gennemføre fuld harmonisering på alle områder, og for at forhindre, at der igen skabes hindringer for det indre marked, vil det dog i de enkelte tilfælde eventuelt være nødvendigt at supplere en harmonisering med en regel om gensidig anerkendelse med hensyn til visse aspekter, som er omfattet af den foreslåede lovgivning, men hvor der ikke er tale om fuld harmonisering.

En anden mulighed kunne derfor være at kombinere minimumsharmoniseringen med en regel om gensidig anerkendelse. I dette tilfælde vil medlemsstaterne fortsat have mulighed for at indføre strengere regler om forbrugerbeskyttelse i deres nationale love, men de vil ikke have ret til at pålægge forretningsdrivende, der har hjemsted i andre medlemsstater, deres egne strengere krav således, at der skabes uberettigede restriktioner for den frie bevægelighed for varer eller tjenesteydelser.

Endnu en mulighed kunne være at indføre en minimumsharmonisering eventuelt kombineret med princippet om oprindelsesland. Denne kombination ville betyde, at en medlemsstat fortsat har mulighed for at indføre strengere bestemmelser om forbrugerbeskyttelse i den nationale lovgivning, men at virksomheder, som har etableret sig i andre medlemsstater, kun skal overholde de regler, der er fastsat i deres hjemland.

Disse løsninger vil imidlertid hverken forenkle eller rationalisere lovgivningen. Lovgivningen vil stadigvæk være fragmenteret, og den vil fortsat have en negativ indvirkning på forbrugernes tillid til det indre marked. På grund af manglen på en regel om, at den lovgivning, som forhandleren er omfattet af, skal være den lovgivning, der finder anvendelse, ville den dommer, som har kompetence i en grænseoverskridende retssag (dvs. normalt dommeren i bestemmelseslandet), være nødsaget til systematisk at sammenligne lovgivningen i forbrugerens land med lovgivningen i oprindelseslandet. Han skulle dernæst vurdere, i hvilket omfang beskyttelsesniveauet i henhold til lovgivningen i bestemmelseslandet er højere end niveauet i henhold til lovgivningen i det land, hvor den forretningsdrivende er etableret, og i givet fald se bort fra de strengeste krav, hvis forskellen udgør en ubegrundet begrænsning. Denne langsommelige procedure ville ikke forbedre retssikkerheden.

Disse to muligheder er heller ikke en løsning, som gør det muligt at sikre et fælles og højt forbrugerbeskyttelsesniveau, som det kræves i henhold til traktaten.

4.6. Den høring, der er omhandlet i bilag I

Bilag I indeholder en fortegnelse over de emner og spørgsmål, som skal til høring. De fleste af spørgsmålene vedrører tværgående eller horisontale problemer, som kunne drøftes inden for rammerne af den kombinerede strategi. Den vertikale strategi, som vedrører de specifikke direktiver, kræver ikke en udvidet fortegnelse over emner eller spørgsmål, eftersom disse er blevet drøftet i forbindelse med de

forskellige høringer, som Kommissionen har afholdt, og som er nævnt under punkt 2.1 i grønbogen.

Gennemgangen har rejst en række generelle spørgsmål. Disse spørgsmål er udtryk for utilstrækkeligheder eller mangler ved forbrugerbeskyttelsen i forbrugerlovgivningen. I de fleste af de tilfælde, som Kommissionen er blevet gjort opmærksom på af forskellige berørte grupper af forbrugere og forretningsdrivende, skyldes problemerne, at medlemsstaterne anvender reglerne om minimumsharmonisering og mulighederne for regulering.

Problemerne er inddelt i to kategorier, nemlig de problemer, som vedrører hele forbrugerlovgivningen (f.eks. definition af begrebet forbruger) eller mere end et direktiv (f.eks. fortrydelsesretten), og de problemer, som specifikt vedrører salgskontrakten, som er den mest udbredte form for forbrugeraftale.

Hvad angår den første kategori er Kommissionen af den opfattelse, at det er vigtigt med en konsekvent definition af begreberne forbruger og forretningsdrivende, eftersom en sådan definition gør det muligt at afgrænse anvendelsesområdet for forbrugerlovgivningen mere nøjagtigt.

En mere vidtrækkende løsning kunne eventuelt gå ud på at indføre et generelt princip om god tro og fair behandling i kontraktforhold. Indførelsen af et sådant princip, der ville agere som sikkerhedsnet, ville udfylde alle eventuelle fremtidige huller i lovgivningen og sikre, at forbrugerlovgivningen er fremtidssikret.

En række spørgsmål vedrører direktivet om urimelige kontraktvilkår, som er det eneste direktiv, der finder anvendelse på alle former for forbrugeraftaler om både varer og tjenesteydelser. Betydningen i praksis af disse spørgsmål fremgår tydeligt af det store antal klager, som de europæiske forbrugercentre har modtaget vedrørende kontraktvilkår²⁴. I denne forbindelse ønsker Kommissionen bl.a. at rejse spørgsmålet om, hvorvidt den beskyttelse, der følger af direktivet, skal udvides til at omfatte kontraktvilkår, der er blevet forhandlet individuelt.

Spørgsmål som f.eks. fortrydelsesretten , som er en typisk beføjelse for forbrugerne i henhold til flere direktiver, og betingelserne for udøvelsen af denne ret behandles også.

Indførelsen af generelle kontraktmæssige beføjelser, herunder generel ret til erstatning, drøftes ligeledes. Manglen på generelle beføjelser i forbrugerlovgivningen kan medføre en brist i forbrugerbeskyttelsen, som også kunne drøftes i denne forbindelse.

Hvad angår salg af varer vedrører en række vigtige spørgsmål præciseringen og den eventuelle udvidelse af anvendelsesområdet til at omfatte immaterielle varer som f.eks. software og data. En række andre spørgsmål vedrører nøglebegreber såsom levering, risikoens overgang og hierarkiet af beføjelser. Endelig rejses også spørgsmålet om indførelse af bestemmelser om sælgers direkte ansvar og indholdet af handelsmæssige garantier.

²⁴ De europæiske forbrugercentre oplyser, at 10 % af klagerne i 2005 vedrørte urimelige kontraktvilkår.

I bilag I gennemgås følgende spørgsmål:

1	Generel lovgivningsstrategi
2	Anvendelsesområdet for et horisontalt instrument
3	Grad af harmonisering
4.1	Definition af begreberne "forbruger" og "forretningsdrivende"
4.2	Forbrugere, som handler gennem en mellemmand
4.3	Indførelse af en generel regel om god tro og fair behandling
4.4.1	Udvidelse af kriterierne for urimelige kontraktvilkår til at omfatte vilkår, der er blevet forhandlet
4.5	Retsvirkningerne af fortegnelsen over urimelige kontraktvilkår
4.6	Rækkevidden af kriterierne for urimelige kontraktvilkår: pris og kontraktens indhold
4.7	Kontraktmæssige virkninger af manglen på information
4.8.1	Harmonisering af fortrydelsesfristens længde
4.8.2	Harmonisering af reglerne for udøvelse af fortrydelsesretten
4.8.3	Harmonisering af forbrugernes omkostninger ved brug af fortrydelsesretten
4.9	Indførelse af generelle kontraktmæssige beføjelser
4.10	Indførelse af retten til erstatning
5.1	Udvidelse af anvendelsesområdet til at omfatte andre former for kontrakter
5.2	Brugte varer, som sælges på offentlige auktioner
5.2	Definition af begrebet levering
5.2	Risikoens overgang
5.5.2	Tidsfrister ved manglende overensstemmelse med aftalen
5.5.3	Særlige regler for gentagne fejl
5.5.4	Særlige regler for brugte varer
5.6	Bevisbyrde
5.7.2	Ændring af i hvilken rækkefølge beføjelser kan påberåbes
5.8	Anmeldelse af manglende overensstemmelse med aftalen
5.9	Sælgers direkte ansvar for manglende overensstemmelse med aftalen
5.10.1	Indførelse af standardregler for indholdet af kommercielle garantier
5.10.2	Overførsel af den kommercielle garanti
5.10.3	Kommercielle garantier for specifikke dele
6	Andre spørgsmål

ANNEX I

ISSUES FOR CONSULTATION

When answering the questions below, contributors are encouraged to motivate their answers. It should be noted that all options indicated are non-exhaustive; other solutions may also be put forward.

1. General Legislative Approach

As indicated in section 4 above, there are a number of commonalities in the Directives under review which could be addressed in a systematic way, in a horizontal instrument. Such a horizontal approach would have to be underpinned by vertical solutions if necessary, e.g. in the case of timeshare. Alternatively, the review could continue to follow the vertical.

Spørgsmål A1: Hvad er efter Deres opfattelse den bedste strategi for en revision af forbrugerlovgivningen?

Løsning 1: En vertikal strategi, som går ud på at revidere de enkelte direktiver.

Løsning 2: En blandet strategi, som går ud på at kombinere et rammeinstrument for de horisontale spørgsmål, der er relevante for alle forbrugerftaler, og med en eventuel revision af gældende sektorspecifikke direktiver om nødvendigt.

Løsning 3: Status quo: ingen revision.

2. Scope of a Horizontal Instrument

Section 4.2 above highlights different options as to the scope of a possible horizontal instrument. One option would be to adopt a framework instrument with broad coverage, applicable to both domestic and cross-border transactions. Alternatively, the horizontal instrument could cover cross-border contracts only. A third alternative would be to limit the scope of application of the instrument to distance contracts concluded cross-border and domestically.

Spørgsmål A2: Hvilket anvendelsesområde bør et eventuelt horisontalt instrument have?

Løsning 1: Det skal finde anvendelse på alle forbrugerftaler, uanset om de vedrører nationale eller grænseoverskridende transaktioner.

Løsning 2: Det skal kun finde anvendelse på grænseoverskridende aftaler.

Løsning 3: Det skal kun finde anvendelse på aftaler vedrørende fjernsalg, uanset om de vedrører nationale eller grænseoverskridende transaktioner.

3. Degree of Harmonisation

Section 4.2 above discusses the degree of harmonisation that future consumer protection legislation should be based on. Current legislation allows Member States to adopt more stringent national rules through the use of minimum clauses. The

resulting fragmentation of rules may create internal market barriers and deter consumers from shopping cross-border. Full harmonisation could represent an option for addressing this problem. A second option would be to keep the minimum harmonisation approach. Minimum harmonisation, as indicated above, could be combined with a mutual recognition clause or with the country of origin principle. However, this option would not simplify and rationalise the regulatory environment. Regulatory fragmentation would continue to exist and its negative effects on consumers' confidence in the internal market would not be removed.

Spørgsmål A3: Hvilken grad af harmonisering bør de reviderede direktiver/det nye instrument være baseret på?

Løsning 1: Den reviderede lovgivning skal være baseret på en fuld harmonisering suppleret med en regel om gensidig anerkendelse i de tilfælde, hvor der ikke er fuld harmonisering.

Løsning 2: Den reviderede lovgivning skal være baseret på en minimumsharmonisering kombineret med en regel om gensidig anerkendelse eller med oprindelseslandsprincippet.

4. Horizontal Issues

4.1 Definition of "consumer" and "professional"

Currently the directives do not have coherent definitions of the concepts of "consumer" and "professional", although these are fundamental concepts for the application of the consumer acquis. There is no serious justification in terms of the specific purposes of the relevant directives. The uncertainty this causes is aggravated by the fact that the Member States use the minimum clause faulty to extend the vague definitions in different ways. Several stakeholders advocate strongly in favour of consistent definitions of consumer and professional to avoid confusion and legal uncertainty. For instance, the Directive on Doorstep Selling defines consumer as a natural person who is acting for purposes "which can be regarded as outside his trade or profession". The Directive on Price Indications refers to any natural person "who buys a product for purposes that do not fall within the sphere of his commercial or professional activity" and the Unfair Contract Terms Directive refers to "purposes which are outside his trade, business or profession".

Differences between Member States can be noted for example when it comes to individuals buying a product to be used both privately and professionally, e.g. when a doctor buys a car and occasionally uses it to visit his patients. Several Member States have granted natural persons acting for purposes which fall primarily outside their trade, business or profession the same protection as consumers. During the review the widening of the definitions to cover transactions for mixed purposes should be considered.

Similarly the professional is referred to variously as "trader", "seller", "supplier" etc, depending on the directive. The definitions vary as well: The Distance Selling Directive, for instance, defines the "supplier" as "any natural or legal person who ... is acting in his commercial or professional capacity", whereas the Unfair Contract Terms Directive refers to a "seller or supplier" as a natural or legal person who "is acting for purposes relating to his trade, business or profession, whether publicly or

privately owned". To overcome the current inconsistencies the notion of "professional" could replace the variety of terms in the existing Directives and apply to all persons who are not deemed to be consumers.

Spørgsmål B1: Hvordan bør begreberne "forbruger" og "forretningsdrivende" defineres?

Løsning 1: De nuværende definitioner i lovgivningen tilpasses, uden at anvendelsesområdet ændres. Forbrugere defineres som fysiske personer, der ikke handler som led i deres handelsmæssige eller erhvervmæssige virksomhed. Forretningsdrivende defineres som juridiske eller fysiske personer, der handler som led i deres handelsmæssige eller erhvervmæssige virksomhed.

Løsning 2: Begreberne forbruger og forretningsdrivende udvides til at omfatte fysiske personer, der *primært* ikke handler som led i deres handelsmæssige eller erhvervmæssige virksomhed (forbrugere), eller der *primært* handler som led i deres handelsmæssige eller erhvervmæssige virksomhed (forretningsdrivende).

4.2 *Consumers acting through an intermediary*

A consumer is not protected by the acquis when his/her contractual counterpart is another private person. The same goes for the case when an individual is represented by a commercial agent, broker or any other intermediary. A practical example of this is when a car dealer sells a second-hand car on behalf of one consumer to another consumer. It has been argued that in these cases consumers need similar protection as in an ordinary business-to-consumer contract since the other party will benefit from the professional expertise of the intermediary and some Member States have chosen to extend consumer protection to these situations.

However, it may be very difficult to establish clear criteria as to when the role of the intermediary is so strong as to warrant consumer protection. There may be a risk of unforeseen and negative knock-on effects on markets on which private persons trade with private persons.

Against applying consumer protection rules to private sellers it could also be argued that a private person might not realise that contracting a professional as her or his intermediary will put her or him in a position equivalent to a professional. On the other hand, a consumer who concludes a contract with a professional acting as intermediary for a private person may be more in need of protection than his contractual counterpart.

It should be noted that the notion of intermediary would not include trading platforms for sellers and consumers, e.g. on the Internet, where the platform provider is not involved in the conclusion of the contract. The role of intermediaries in electronic commerce, including search engines and auction platforms, is currently being examined in a different context and therefore not covered by this review²⁵.

Spørgsmål B2: Bør kontrakter mellem privatpersoner betragtes som

²⁵ Conclusions will be announced in the Second Report on the application of the Directive 2000/31, to be adopted in 2008.

forbrugeraftaler, når en af parterne handler gennem en professionel mellemmand eller formidler?

Løsning 1: Status quo: Forbrugerbeskyttelsen omfatter ikke aftaler mellem forbrugere, når en af parterne anvender en professionel mellemmand eller formidler til at indgå aftalen.

Løsning 2: Begrebet forbrugeraftaler omfatter også de tilfælde, hvor en af parterne handler gennem en professionel mellemmand eller formidler.

4.3 *The concepts of good faith and fair dealing in the Consumer Acquis*

The consumer acquis on contract law does not include a general duty to deal fairly or to act in good faith. A general clause referring to the concept of (un-)fairness exists in Article 5 of Directive on Unfair Commercial Practices, which concerns marketing practices, but which does not apply to contracts²⁶. Article 3 (1) of Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts constitutes a general clause referring to "(un-) fairness" and contains a definition of that term for the purposes of the Directive.

The main advantage of an overarching general clause for consumer contracts in the horizontal instrument would be the creation of a tool which would provide guidance for the interpretation of more specific provisions and would allow the courts to fill gaps in the legislation by developing complementary rights and obligations. It could therefore provide a safety net for consumers and create certainty for producers by filling gaps in legislation. In addition, a general provision may also be a useful tool when interpreting clauses contained in offers or contracts and it may as well respond to the criticism that certain directives or provisions are not time-proof. A general provision could be built round the phrase "good faith and fair dealing". This includes the idea that they show due regard to the interests of the other party, considering the specific situation of certain consumers.

If included, such a general principle should apply from the negotiation phase to the execution of the contract, including remedies. It would also prevent the emergence of the kind of problems encountered with the current consumer protection directives, due to legislation being overtaken by technological and market developments.

Spørgsmål C: Bør et horisontalt instrument omfatte en overordnet forpligtelse for forretningsdrivende til at handle i overensstemmelse med principperne om god tro og fair behandling?

Løsning 1: Det fastsættes i det horisontale instrument, at forretningsdrivende i henhold til EU-lovgivningen om forbrugeraftaler forventes at handle i god tro.

Løsning 2: Status quo opretholdes. Der er ingen generel regel.

²⁶

Article 5 of the Directive on Unfair Commercial Practices outlaws marketing practices which - contrary to the requirement of professional diligence - can adversely affect the economic behaviour of consumers.

Løsning 3: Der fastsættes en generel regel, som både finder anvendelse på forretningsdrivende og forbrugere.

4.4 *The scope of application of the EU rules on unfair terms*

4.4.1 *Extension of the scope to individually negotiated terms*

The Directive on unfair contract terms currently applies to non-negotiated terms only, i.e. contractual clauses which the consumer has had no possibility to influence during the negotiation process. In practice, the Directive is in most cases applicable to pre-formulated contract terms used in mass transactions. In reality consumers often have only a very limited possibility to influence the content of a clause even if it theoretically is open to negotiations. A number of Member States have specific rules on the (un-)fairness of individually negotiated terms.

If it is decided to include individually negotiated terms, the test of unfairness could be reformulated so that it ensures that the competent authorities will take into account the actual ability of individual consumers to influence the terms of the contract. Alternatively, this test could be restricted to the list of terms annexed to the directive.

In the absence of specific rules, the unfairness of negotiated terms would be assessed under the principle of good faith (see 4.3).

Spørgsmål D1: I hvilket omfang bør reglerne om urimelige kontraktvilkår også gælde for kontrakter, der har været genstand for individuel forhandling?

Løsning 1: Anvendelsesområdet for direktivet om urimelige kontraktvilkår udvides til også at omfatte kontrakter, der har været genstand for individuel forhandling.

Løsning 2: Kun den fortegnelse over vilkår, der er anført i direktivets bilag, gælder for kontrakter, der har været genstand for individuel forhandling.

Løsning 3: Status quo – EU-reglerne finder fortsat kun anvendelse på kontrakter, der ikke har været genstand for individuel forhandling, eller på standardkontrakter.

4.5 *List of unfair terms*

The rationale behind the list attached to the current Directive on unfair contract terms is to provide guidance to the Member States as to what contractual terms can be challenged under the unfairness test. As the list has a purely indicative character, it may lead to legal uncertainty and divergent application in Member States.

It should be considered whether a term included in a list of unfair terms of a horizontal instrument should be considered unfair in all circumstances (black list) or unfair unless the examination of the specific circumstances of the contract (including any individual negotiation) shows the contrary (i.e. a rebuttable presumption of unfairness – grey list). These two options could also be combined, i.e. some terms would be considered unfair in all circumstances while other terms are presumed to be unfair. That option has been considered by the CFR researchers.

A comitology mechanism could be included in the horizontal instrument in order to update the list of terms.

Spørgsmål D2: Hvilken status bør en eventuel liste over urimelige kontraktvilkår i et horisontalt instrument have?

Løsning 1: Status quo: Den vejledende liste bibeholdes.

Løsning 2: For visse kontraktvilkårs vedkommende indføres der en simpel formodning om urimelig handelspraksis (grå liste). Denne løsning kombinerer vejledning og fleksibilitet med hensyn til vurderingen af retfærdig handelspraksis.

Løsning 3: Der udarbejdes en liste over vilkår – formentlig meget kortere end den nuværende liste – der i alle tilfælde anses for urimelige (sort liste).

Løsning 4: En kombination af løsning 2 og 3: Visse vilkår forbydes fuldstændigt, hvorimod der for andre vilkårs vedkommende indføres en simpel formodning om urimelig handelspraksis.

4.6 *Scope of the unfairness test*

Under the Directive on Unfair Terms a non-negotiated contractual term is considered unfair if, contrary to the requirement of good faith, it causes a significant imbalance in the parties' rights and obligations arising under the contract, i.e. the unfairness test. According to this test, the assessment of the unfair nature of the terms relates neither to the definition of the main subject matter of the contract nor to the adequacy of the price (as far these terms are expressed in plain intelligible language).

National laws typically allow the aggrieved party to avoid the contract only where he or she has had little choice as to whether to conclude the contract and the situation has been exploited by the contractual counterpart through charging an exorbitant price. An example of this would be where a consumer whose car breaks down in the middle of a rural area at night may agree to pay a disproportionate price for the repair.

Especially if the scope of the directive were to be extended to negotiated terms, the question arises as to whether the unfairness test should be widened to assess all core terms of a contract, including the main subject matter of the contract and the adequacy of the price.

Spørgsmål D3: Bør kriterierne for urimelige kontraktvilkår i de relevante direktiver udvides?

Løsning 1: Kriterierne for urimelige kontraktvilkår udvides til at omfatte definitionen af aftalens hovedgenstand og overensstemmelsen mellem pris og hovedgenstanden;.

Løsning 2: Status quo - Kriterierne for urimelige kontraktvilkår forbliver uændrede.

4.7 *Information requirements*

Several Directives impose obligations on professionals to provide consumers with information before, at or after the conclusion of the contract. Failure to comply with these obligations is however regulated in an incomplete and inconsistent way. In several cases no remedies are available when information duties are ignored by professionals. Even an extension of the cooling-off periods for failure to provide information, as it is provided for in the Distance Selling and Timeshare Directives, may not be sufficient since the consumer loses his right to withdraw from the contract within three months. Consumer organisations quote the lack of information as one of the main problems in relation to distance selling, whereas business stakeholders deplore the complexity of the current situation.

The Commission is of the opinion that although the horizontal instrument should not cover the existence and the content of the information requirements, considering the varying purposes of consumer information in the different vertical directives, it could encompass provisions on the failure to fulfil information requirements. One possibility is that the horizontal instrument would provide for an extension of the cooling-off period for failure to comply with information requirements. Another solution would be to combine such an extension of the cooling-off period with general remedies for the most serious breaches of information duties (e.g. no information on price and address of the professional).

Spørgsmål E: Hvilke kontraktmæssige virkninger bør manglen på overholdelse af informationspligten i forbrugerlovgivningen have?

Løsning 1: Fortrydelsesfristen som en ensartet beføjelse til at afhjælpe manglen på information forlænges til f.eks. højst tre måneder.

Løsning 2: Der bør være forskellige beføjelser for ikke at overholde de forskellige kategorier af informationspligt: Visse overtrædelser forud for kontraktens indgåelse eller på det kontraktlige plan giver anledning til beføjelser (f.eks. kan urigtige oplysninger om prisen på et produkt give forbrugeren ret til at ophæve kontrakten), hvorimod andre tilfælde, hvor informationspligten ikke er overholdt, behandles anderledes (f.eks. ved at forlænge fortrydelsesfristen eller uden nogen kontraktmæssige sanktioner).

Løsning 3: Status quo: De kontraktmæssige virkninger af manglen på information skal fortsat reguleres forskelligt for forskellige former for kontrakter.

4.8 *Right of withdrawal*

4.8.1 *The cooling-off periods*

The Directives on Timeshare, Doorstep Selling and Distance Selling give consumers the right to withdraw from the contract within a certain period. There are significant divergences in relation to the length of these periods, and as to the beginning and calculation of the periods (in calendar or working days). Such differences may be confusing for consumers and can create legal uncertainty in case of overlaps between Directives²⁷.

²⁷ See e.g. the case C-423/97 *Travel Vac*, where the ECJ found that the Doorstep Selling Directive was applicable to a timeshare contract.

The horizontal instrument could provide for common rules on the time frames for all types of contracts in question so as to increase legal certainty.

An alternative could be to group the directives into two categories, attaching to each of them a specific withdrawal period. The reason for this would be that different directives grant consumers a right to withdrawal for different reasons, e.g. to allow consumers to compare the price and quality of the products ordered in a door step situation with alternative offers or to allow consumers to see the product ordered at a distance.

Whichever of the two alternatives is chosen, the Commission is of the view that all periods should be uniformly counted in calendar days rather than working days to increase legal certainty. The concept of working days is differently interpreted by the Member States and varying national holidays may cause uncertainties for consumers and businesses.

Spørgsmål F1: Bør fortrydelsesfristens længde harmoniseres i hele forbrugerlovgivningen?

Løsning 1: Der bør være en fortrydelsesfrist i alle de tilfælde, hvor forbrugerne i henhold til forbrugerdirektiverne har fortrydelsesret , f.eks. 14 kalenderdage.

Løsning 2: Der bør sondres mellem to kategorier af direktiver, hver især med en særlig fortrydelsesfrist (f.eks. 10 kalenderdage for dørsalg og fjernsalg, men 14 kalenderdage for timeshare).

Løsning 3: Status quo: Fortrydelsesfristerne skal ikke harmoniseres i forbrugerlovgivningen, men reguleres i den sektorspecifikke lovgivning.

4.8.2 *The modalities of exercising the right of withdrawal*

The modalities of exercising the right of withdrawal are currently regulated differently across the consumer acquis. There are also significant differences in the Member States' transposition of the directives. In some countries consumers may choose how to notify the seller (e.g. by sending an email or simply by returning the good to the seller), whereas in others the consumer is obliged to use a certain procedure such as registered mail. Clarifying the rules and thereby avoid legal uncertainty on how to return products could increase consumer confidence in cross-border transactions. A recent Eurobarometer survey shows that, in relation to distance selling, 65 % of consumers consider that there are more problems with returning a good during the cooling off period when it was bought cross-border.

To clarify and simplify matters, the provisions on the modalities of exercising the right of withdrawal could be harmonised in the horizontal instrument.

Spørgsmål F2: Hvordan bør fortrydelsesretten udøves?

Løsning 1: Status quo: Medlemsstaterne kan frit afgøre, hvordan meddelelsen om brug af fortrydelsesretten skal udformes.

Løsning 2: Der fastsættes en ensartet procedure for meddelelsen om brug af fortrydelsesretten i hele forbrugerlovgivningen.

Løsning 3: Der er ingen formelle krav med hensyn til meddelelsen om brug af fortrydelsesretten. Forbrugeren kan ophæve handelen på forskellige måder (også ved at returnere varerne).

4.8.3 *The contractual effects of withdrawal*

The effect on the contract when the consumer exercises his or her right of withdrawal is regulated differently for different types of contract in the *acquis*. The Doorstep Selling Directive provides only that withdrawal releases consumers from any obligations under the cancelled contract. Other legal effects are to be determined by national law. The Directive on Distance Selling provides instead that when the right of cancellation is exercised, the seller is obliged to reimburse the sums paid by the consumer free of charge as soon as possible and in any case within 30 days. The only charge that may be made to the consumer is the direct cost of returning the goods.

The horizontal instrument could harmonise the provisions on the effects of withdrawal. The rule that consumers should not bear any costs when exercising their right of cancellation could be spelled out more clearly and made general whereby the option for Member States to impose charges on consumers in the event of cancellation could be removed. In addition, the horizontal instrument could provide for a general time limit by which the professional would have to reimburse consumers who exercise their right to withdraw, as it is currently the case in respect of contracts concluded at a distance.

Spørgsmål F3: Hvilke udgifter skal forbrugeren afholde, hvis handelen ophæves?

Løsning 1: De nuværende reguleringsmuligheder afskaffes. Forbrugerne får derfor ingen udgifter, når de gør brug af fortrydelsesretten .

Løsning 2: De nuværende reguleringsmuligheder generaliseres. Forbrugerne får således de samme udgifter, når de gør brug af fortrydelsesretten , uanset kontraktens art.

Løsning 3: Status quo: De nuværende reguleringsmuligheder bibeholdes.

4.9 *General contractual remedies*

The *acquis* does not provide for a general set of remedies available to consumers for all consumer contracts. Existing remedies are limited to particular types of contracts. The Directive on Sale of Consumer Goods for example, grants consumers some remedies, but not all of those remedies apply to all consumer contracts. The absence of general remedies at EU level creates a deficit in consumer protection.

According to a recent Eurobarometer survey, 71 % of consumers consider it harder to resolve problems such as complaints, returns, price reductions and guarantees when shopping cross-border. Common EU-wide remedies in the horizontal instrument could address this problem. Reduction of the price and termination of a contract could be construed as remedies of general application. Also the introduction of a general right to withhold performance in case of breach of a consumer contract could be considered. Under this option, if the consumer has not yet performed his or

her obligations (typically the payment of the price) – the professional who is in breach of the contract cannot enforce his rights against the consumer until he performs correctly.

Spørgsmål G1: Bør der i det horisontale instrument fastsættes bestemmelser om generelle kontraktmæssige beføjelser for forbrugerne?

Løsning 1: Status quo: I den nuværende lovgivning er der fastsat bestemmelser om beføjelser, der kun vedrører den særlige form for kontrakter (f.eks. salg). De generelle kontraktmæssige beføjelser reguleres i den nationale lovgivning.

Løsning 2: Der fastsættes en række generelle kontraktmæssige beføjelser for forbrugerne, såfremt en forbrugeraftale ikke overholdes. Disse beføjelser omfatter forbrugerens ret til at ophæve aftalen, at anmode om en prisnedsættelse og at tilbageholde sin ydelse..

4.10 *General right to damages*

In addition to the right to withhold performance and the right to reduction of price and termination of contract, the horizontal instrument could introduce a general right to damages for breach of a consumer contract. At the moment, the issue of damages is not regulated in the acquis, the only exception being the Package Travel Directive. The relationship between domestic rules on damages and the remedies provided for by the specific directives is unclear. Different solutions are possible. The horizontal instrument could merely introduce a general right to damages for consumers or it could specify that these damages should cover only purely economic damages or both economic and moral losses as in the Package Travel Directive.

Spørgsmål G2: Bør det horisontale instrument give forbrugerne en generel ret til erstatning, såfremt aftalen ikke overholdes?

Løsning 1: Status quo: Spørgsmålet om erstatning reguleres i den nationale lovgivning undtagen i de tilfælde, hvor der er fastsat bestemmelser herom i EU-lovgivningen (f.eks. pakkerejser).

Løsning 2: Der indføres en generel ret til erstatning for forbrugerne, og de er i stand til at kræve erstatning for alle brud på aftalen uanset bruddets og aftalens art. Det påhviler medlemsstaterne at afgøre, hvilke skader der kan ydes erstatning for.

Løsning 3: Der indføres en generel ret til erstatning for forbrugerne, og der fastsættes bestemmelser om, at denne ret mindst omfatter de rent økonomiske (materielle) skader, som forbrugeren har lidt som følge af, at aftalen ikke er blevet overholdt. Medlemsstaterne kan frit fastsætte regler for ikke økonomiske tab (f.eks. tort).

Løsning 4: Der indføres en generel ret til erstatning for forbrugerne, og der fastsættes bestemmelser om, at denne ret både omfatter de rent økonomiske (materielle) skader og tort.

5. **Specific rules applicable to Consumer Sales**

5.1 *Types of contracts to be covered*

The Directive on Consumer Sales applies to sales contracts. It does not apply to any other type of contract involving the supply of goods, except for goods to be manufactured in the future. Therefore a consumer who hires a car or rents a computer is not protected by its provisions. This is a potential consumer protection lacuna. If the horizontal instrument were to cover these types of contracts, consumers would enjoy the same protection against lack of conformity regardless of the legal nature of the contract under which goods are supplied to them.

Spørgsmål H1: Bør reglerne om forbruger køb omfatte andre former for aftaler om levering af varer eller digitale tjenester til forbrugere?

Løsning 1: Status quo dvs. at anvendelsesområdet kun omfatter salg af forbrugsgoder med varer, der skal produceres, som eneste undtagelse.

Løsning 2: Anvendelsesområdet udvides til at omfatte andre former for aftaler om levering af varer til forbrugere (f.eks. biludlejning).

Løsning 3: Anvendelsesområdet udvides til at omfatte andre former for aftaler om levering af digitale tjenester til forbrugere (f.eks. online-musik).

Løsning 4: En kombination af løsning 2 og 3.

5.2 *Nature of the goods*

The existing Directive defines consumer goods as tangible movable goods²⁸. This definition might be too narrow. Several consumer complaints point, for instance, to problems with music downloaded from the internet or used in MP3 players, software and various "products" bought to be used in mobile phones (e.g. ring tones).

To extend the scope of the Directive the provisions on consumer sales could explicitly become applicable to: 1) live animals²⁹ and/or 2) software and/or 3) data and other information.

The lack of coverage of software and data is a particularly important problem. With the increase in digital content consumption, questions of liability (e.g. when software damages hardware) and guarantee from defects will grow in importance. An extension of the coverage of consumer protection rules to such situations would allow consumers to make use of remedies for non-conformity and obtain damages. For instance, the transfer of software and data is treated differently at national level. Software is usually licensed rather than sold to the end user. Such an extension of the scope of the Directive may, however, require specific rules.

Spørgsmål H2: Bør regler om forbruger køb gælde for brugte varer, som sælges på offentlige auktioner?

Løsning 1: Ja.

Løsning 2: Nej, de bør ikke være omfattet af EU-reglerne.

²⁸ Gas and water are excluded in so far as they are not put up for sale in a limited volume or set quantity.
²⁹ There may be uncertainty as to whether live animals are not considered to be goods.

5.3 *Second-hand goods sold at public auctions*

Under Article 1 (3) of the Directive, Member States may provide that the definition of consumer goods does not cover "second-hand goods sold at public auctions where the consumer has the opportunity to attend the sale in person". This exemption is a source of uncertainty both for businesses and consumers. In any event, a horizontal instrument should define the notion of "public auctions" in order to remove legal uncertainty.

5.4 *General obligations of a seller – delivery and conformity of goods*

According to a recent Eurobarometer survey, 66 % of consumers perceive that delivery in the context of cross-border sales may cause more problems than for domestic sales. Adding rules on delivery should increase legal certainty and thereby consumer confidence.

The Directive on Sale of Consumer Goods provides that the seller must deliver goods which are in conformity with the sales contract. However, it does not define the notion of delivery. This is unfortunate, since the moment of delivery is the starting point for time limits for the exercise of fundamental consumer rights, e.g. remedies for non-conformity. The concept of delivery is also important for the passing of the risk³⁰.

The Directive does not provide for remedies against lack of delivery, late or partial delivery. Regulating such questions in the horizontal instrument would require a definition of delivery.

The horizontal instrument could clarify whether delivery means that the consumer has materially received the goods (i.e. the consumer has acquired physical possession of the good, for example by collecting the ordered car from the dealer) or whether it is sufficient that the goods are put at the consumer's disposal (e.g. the dealer informs the consumer that the ordered car has arrived at his garage and is ready to be picked up). The horizontal instrument could also provide that, as a default rule, delivery takes place when the consumer acquires physical possession of the good. The parties would remain free to agree otherwise.

Spørgsmål 11: Hvordan bør begrebet "levering" defineres?

Løsning 1: Ved "levering" forstås, at forbrugeren rent faktisk modtager varerne (dvs. at varerne udleveres til forbrugeren).

Løsning 2: Ved "levering" forstås, at varerne står til rådighed for forbrugeren på det tidspunkt og sted, der er præciseret i aftalen.

Løsning 3: Ved "levering" forstås som hovedregel, at forbrugeren rent fysisk modtager varerne, medmindre andet følger af aftalen mellem de berørte parter.

Løsning 4: Status quo: Begrebet "levering" defineres ikke.

³⁰ See point 5.5 in this annex.

5.5 *The passing of risk in consumer sales*

An issue connected to the definition of delivery is whether the horizontal instrument should regulate the passing of risk in consumer sales, i.e. the question of the point at which the professional bears the risk and the cost of any deterioration or destruction of the good and when this risk passes to the consumer, e.g. in a situation where a good is damaged or destroyed while in transit from the seller to the consumer. At the moment, the issue is regulated differently in the Member States. In some Member States the risk passes to the buyer at the time of the conclusion of the contract while in others property does not pass with the conclusion of the sales contract but with the delivery.

The passing of the risk could be linked to the moment of delivery. Depending on the definition of delivery, this could be at the time when the consumer acquires physical possession of the good or at an earlier stage.

Spørgsmål I2: Hvordan bør risikoens overgang ved forbrugerkøb reguleres?

Løsning 1: Risikoens overgang bør reguleres på EU-niveau og være tilknyttet leveringstidspunktet.

Løsning 2: Status quo: Risikoens overgang bør reguleres af medlemsstaterne med den konsekvens, at der er divergerende løsninger.

5.6 *Conformity of goods*

5.6.1 *Introduction*

The duty of the seller to deliver goods in conformity with the contract is the cornerstone of the Directive on Consumer Sales. The Directive establishes a presumption that goods are in conformity with the contract if they fulfil a series of conditions which are considered to be implied by the contract (e.g. that the goods are fit for the purposes for which goods of the same type are normally used).

5.6.2 *Extension of time limits*

Under the directive, the seller is liable for any lack of conformity which existed at the time of delivery and becomes apparent within two years from that moment (legal guarantee). The Directive does not regulate the suspension or interruption of the two-year period in the event of repair, replacement or negotiations between seller and consumer. Some Member States have introduced specific rules on the extension of the period during which the seller is liable while the seller is trying to cure the defect, whereas others have not introduced such rules. This has led to significant divergences among national laws impeding cross border trade. A horizontal instrument could provide that the duration of the legal guarantee is extended for a period corresponding to the time during which the consumer was not able to use the goods because some remedy was being performed.

Spørgsmål J1: Bør det horisontale instrument forlænge tidsfristerne i de tilfælde, hvor der er manglende overensstemmelse med aftalen, med den periode, hvor mangler udbedres?

Løsning 1: Status quo: Der bør ikke foretages ændringer.

Løsning 2: Ja. Det fastsættes i det horisontale instrument, at den retlige garantiperiode forlænges med den periode, hvor forbrugeren ikke kunne bruge varerne som følge af udbedring af mangler.

5.6.3 *Recurring defects*

It may happen that defects which became apparent within two years from delivery re-appear after the expiry of the legal guarantee, even though they have been repaired. In these cases, consumers are left with goods which were already defective at the moment of delivery, but for which any further repair is at the expense of the consumers. Some Member States have introduced specific rules to deal with recurring defects.

A horizontal instrument could provide that when the seller repairs the goods during the period of the legal guarantee, the guarantee is automatically extended to cover any future re-emergence of the same defect for another two years since repair. The issue of recurring defects could also be relevant in the context of remedies, possibly justifying a consumer's claim for replacement instead of another repair.

Spørgsmål J2: Bør garantien automatisk forlænges, såfremt varerne skal repareres for gentagne fejl?

Løsning 1: Status quo: Garantiperioden bør ikke forlænges.

Løsning 2: Den retlige garantiperiode bør forlænges med en periode, der fastsættes efter reparationen, for at dække en eventuel reparation af samme fejl på et senere tidspunkt.

5.6.4 *Second-hand goods*

Member States may currently provide that, in case of second-hand goods, the seller and the consumer may agree on a shorter time period for the liability of the seller, provided this period is not less than one year. Varying conditions in different Member States cause legal uncertainty.

This could be corrected by eliminating the possibility for the seller and the consumer to agree on a shorter time period of liability. This should not create any disproportionate burden on professionals since they would only remain responsible for those defects which already existed at the moment of delivery³¹.

Another option could be to allow professionals and consumers throughout Europe to agree on a shorter period for the seller's liability for lack of conformity.

Spørgsmål J3: Bør der gælde særlige regler for brugte varer?

³¹

In addition, as it is mentioned below, the presumption that the defects which become apparent within six months from delivery were already existent at that moment only applies if it is not incompatible with the nature of the goods and the nature of the defects. These rules ensure an adequately differentiated treatment of second hand goods vis-à-vis new products.

Løsning 1: Et horisontalt instrument bør ikke indeholde særlige regler for brugte varer: Sælger og forbruger kan i så fald ikke aftale en kortere garantiperiode for mangler ved brugte varer.

Løsning 2: Et horisontalt instrument bør indeholde særlige regler for brugte varer: Sælger og forbruger kan i så fald aftale en kortere garantiperiode for mangler ved brugte varer (men ikke på under 1 år).

5.7 *Burden of proof*

The Directive establishes a rebuttable presumption that any lack of conformity which becomes apparent within six months from delivery shall be presumed to have existed at the time of delivery. However, such presumption does not apply when it is incompatible with the nature of the goods or the nature of the lack of conformity.

The Commission has been informed that it is difficult to apply a system with a rebuttable presumption that can only be used when it is compatible with the nature of the goods and the defects. Once the six-month period has passed, consumers have to prove a fact (the existence of the defect at the time of delivery) which is extremely difficult to establish without access to relevant technical data and/or specialised assistance. Even during the first six months it is in each case necessary to examine whether the consumer can actually invoke the presumption and obtain the reversal of the burden of proof. This way the reversal of the burden of proof serves de facto as a limitation of the legal guarantee³².

The Commission is of the opinion that the present regime should be changed. A horizontal instrument could provide that the professional would have to prove that the defects did not exist at the time of delivery since the seller is better placed than the consumer to access relevant data (e.g. by contacting the producer). In any case the reversal of the burden of proof would apply only if compatible with the nature of the goods and of the defects. The seller would, therefore, still be able to escape this reversal of the burden of proof in case of normal wear and tear.

Spørgsmål J4: Hvem påhviler det at bevise, at der allerede var fejl og mangler på leveringstidspunktet?

Løsning 1: Status quo: I løbet af de første seks måneder er det op til sælger at bevise, at varen ikke var behæftet med fejl på leveringstidspunktet.

Løsning 2: I hele den lovmæssige garantiperiode påhviler det sælger at bevise, at varen ikke var behæftet med fejl på leveringstidspunktet, så længe dette er i overensstemmelse med arten af de pågældende varer og fejl.

5.8 *Remedies*

5.8.1 *Introduction*

³² For instance in some Member States, after the six months period, consumers are forced by the sellers to prove the existence of the defect at the moment of delivery by producing expensive technical reports.

In the context of consumer sales, remedies should lead to the fulfilment of consumers' reasonable expectations in relation to the contract. However, the Directive provides for remedies only in the case of non-conformity and not other kinds of breaches of contract, e.g. when the goods are not delivered at all. Consumers perceive the existing rules as unsatisfactory. Approximately 70 % of consumers state that when buying goods cross-border it is harder to resolve problems such as returns or price reduction in comparison with the domestic situations.

As mentioned in point 4.9 in this annex, the horizontal instrument might provide for some general remedies, which would apply to any breaches of consumer contracts. The remaining, sale-specific remedies (repair and replacement) could continue to be available only in case of non-conformity of the goods.

5.8.2 *The order in which remedies may be invoked*

Currently the Directive provides for a particular order in which remedies may be invoked. Reduction of price or termination of contract can only be invoked if repair and replacement are impossible or disproportionate. The Commission has been informed that it is difficult for consumers to assess whether a professional's claim that a particular remedy would be disproportionate is right or not.

A horizontal instrument could allow consumers to choose freely amongst the available remedies in case of wrong performance. However, to limit the economic burden on the professional, termination of contract would remain available only in case of non-performance and breaches that are so serious as to give consumers reasonable grounds to refuse correct performance.

Alternatively, the horizontal instrument could maintain the current sequence of remedies, with some amendments. For instance, it could provide that the reduction of the price is available immediately as an alternative to repair and replacement, while at the same time altering the conditions under which the consumer can "move" from these first-line remedies to the termination of contract (e.g. in the case of recurring defects).

Spørgsmål K1: Bør forbrugeren frit kunne vælge blandt de beføjelser som er til rådighed ?

Løsning 1: Status quo: Forbrugerne er forpligtet til først at anmode om at få varen repareret eller ombyttet og kan dernæst, hvis dette ikke er muligt, anmode om et prisnedslag eller om en ophævelse af kontrakten.

Løsning 2: Forbrugerne kan lige fra begyndelsen vælge blandt de beføjelser som er til rådighed.. Det er dog kun muligt at ophæve kontrakten på særlige betingelser.

Løsning 3: Forbrugerne er forpligtet til først at anmode om reparation, ombytning eller prisnedslag, og kun hvis dette ikke er muligt, kan de anmode om en ophævelse af kontrakten.

5.9 *Notification of the lack of conformity*

The Directive allows Member States to provide that the consumer must inform the seller of the lack of conformity within a period of no less than two months from the

moment of discovery in order to benefit from his rights. Most Member States have made use of this option, some of them waiving this obligation only in certain circumstances. The horizontal instrument should eliminate the existing divergences, which cause legal uncertainty for consumers and businesses.

Spørgsmål K2: Bør forbrugerne være forpligtet til at underrette sælger om manglende overensstemmelse med aftalen?

Løsning 1: Der skal være pligt til at underrette sælger om manglende overensstemmelse med aftalen.

Løsning 2: Der skal på visse betingelser være pligt til at underrette sælger om manglende overensstemmelse med aftalen (f.eks. når sælger ikke handler i god tro eller udviser grov forsømmelighed).

Løsning 3: Der skal ikke være pligt til inden for en vis frist at underrette sælger om manglende overensstemmelse med aftalen .

5.10 Direct producers' liability for non-conformity

A number of Member States have introduced various forms of direct liability of producers. These differ considerably as to the conditions and modalities. The horizontal instrument may address these divergences by introducing rules on the direct liability of producers (e.g. the introduction on an EU wide producer's liability) so that consumers would be able to request certain remedies directly from the manufacturer (and possibly from the importer) throughout the EU. This would eliminate possible internal market barriers and would favour especially consumers buying cross-border. A more detailed analysis can be found in the Report on the implementation of the Consumer Sales Directive.

The issue of producers' liability in the context of the review of the acquis is limited to situations where a good is not in conformity with the consumer contract, e.g. the product does not have the quality or characteristics that the consumer is entitled to expect. Liability for damage caused by the defectiveness of a product, i.e. death, personal injuries or destruction of any item of property other than the defective product itself, is regulated by the Product Liability Directive and falls outside the scope of the review³³.

Spørgsmål L: Bør det horisontale instrument holde producenten direkte ansvarlig for manglende overensstemmelse med aftalen?

Løsning 1: Status quo: Der fastsættes ingen regler om producentens direkte ansvar på EU-niveau.

Løsning 2: Der fastsættes regler om producentens direkte ansvar på de ovenfor anførte betingelser.

5.11 Consumer Goods Guarantees (Commercial guarantees)

³³ Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products.

On top of the rights conferred upon consumers by legislation, sellers or producers may offer consumers additional rights on a voluntary basis (a so-called commercial guarantee). They can, for example, grant consumers certain rights in case the goods do not meet the specifications set out in the guarantee statement and in associated advertising.

5.11.1 *Content of the commercial guarantee*

The directive does not address the question of what happens if the guarantee statement omits to inform the consumer on the content of the guarantee. It has been stated that the current situation may mislead consumers who rely on such vague statements without checking whether they are actually granted any additional rights.

A horizontal instrument could remedy this situation by providing a default content of a guarantee setting out basic rights which the guarantee holder should have if these are not spelled out in the guarantee document. These may include a right to replacement or repair if goods are not in conformity with the contract. If the duration of the commercial guarantee is not indicated it could apply to the estimated life-span of the goods. It would have to be EU-wide. Finally, the costs of invoking and performing the guarantee would be borne by the guarantor.

Spørgsmål M1: Bør et horisontalt instrument indeholde standardregler for indholdet af en kommerciel garanti?

Løsning 1: Status quo: Det horisontale instrument indeholder ingen standardregler.

Løsning 2: Der fastsættes standardregler for kommercielle garantier.

5.11.2 *The transferability of the commercial guarantee*

The directive does not regulate the issue of the transferability of the commercial guarantee to subsequent buyers. This is important for consumers who intend to re-sell a product as well as for subsequent buyers who would like the products still to be covered by the commercial guarantee especially in the context of a cross-border transaction.

The horizontal instrument may address this problem by providing that a guarantee would benefit also subsequent buyers of a product. Such a rule could have a mandatory or default character (i.e. the seller would be able to limit the transferability of the guarantee in certain circumstances).

Spørgsmål M2: Bør et horisontalt instrument regulere overførsel af den kommercielle garanti?

Løsning 1: Status quo: Muligheden for at overføre den kommercielle garanti reguleres ikke i EU-lovgivningen.

Løsning 2: Der fastsættes en ufravigelig regel om, at garantien automatisk overføres til senere købere.

Løsning 3: I det horisontale instrument fastsættes en standardregel om overførbare for den kommercielle garanti dvs. at garantigiveren kan udelukke

eller begrænse muligheden for at overføre en kommerciel garanti.

5.11.3 Commercial guarantees for specific parts

In the case of complex goods (e.g. cars) producers offer commercial guarantees limited to specific parts. The horizontal instrument could make sure that consumers are clearly informed on which parts are covered by a particular guarantee. If such information is not provided the limitation would be without any effect.

Spørgsmål M3: Bør et horisontalt instrument indeholde en bestemmelse om kommercielle garantier for specifikke dele?

Løsning 1: Status quo: Muligheden for at give kommercielle garantier for specifikke dele bør ikke reguleres i det horisontale instrument.

Løsning 2: I det horisontale instrument fastsættes der kun bestemmelser om informationspligten.

Løsning 3: Det horisontale instrument indeholder bestemmelser om informationspligt, og det fastsættes, at en garanti automatisk dækker alle de varer, der er omfattet af aftalen.

6. Other issues

In this document stakeholders are consulted on a number of issues that have been identified as important in the context of the review of the consumer acquis. The Commission welcomes information and suggestions on any other matter deemed to be pertinent and relevant to overall objectives of the review.

Spørgsmål N: Er der andre spørgsmål eller områder, som bør undersøges eller drøftes yderligere inden for rammerne af forbrugerbeskyttelsen på EU-niveau?

ANNEX II

CONSUMER DIRECTIVES UNDER REVIEW

Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises, OJ L 372, 31.12.1985, p. 31.

Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours, OJ L 158, 23.6.1990, p. 59.

Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, OJ L 95, 21.4.1993, p. 29.

Directive 94/47/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 1994 on the protection of purchasers in respect of certain aspects of contracts relating to the purchase of a right to use immovable properties on a timeshare basis, OJ L 280, 29.10.1994, p. 83.

Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts, OJ L 144, 4.6.1997, p. 19.

Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers, OJ L 80, 18.3.1998, p. 27.

Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests, OJ L 166, 11.6.1998, p. 51.

Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees, OJ L 171, 7.7.1999, p. 12.