



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.2.2007
COM(2006) 744 definitief

GROENBOEK

Herziening van het consumentenacquis

GROENBOEK

Herziening van het consumentenacquis

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Achtergrond.....	3
2.1.	Doel en stand van de herziening	3
2.2.	Relatie tussen de herziening en andere communautaire wetgeving.....	5
3.	De belangrijkste punten.....	6
3.1.	Nieuwe marktontwikkelingen	6
3.2.	Versnippering van de regelgeving	6
3.3.	Gebrek aan vertrouwen	7
4.	Mogelijke opties voor de toekomst.....	8
4.1.	Optie I: de verticale benadering	8
4.2.	Optie II: de gemengde aanpak (horizontaal instrument, zo nodig in combinatie met verticale maatregelen)	8
4.3.	Optie III: ‘geen nieuwe wetgeving’	9
4.4.	Mogelijke werkingssfeer van een horizontaal instrument	9
4.5.	Mate van harmonisatie	10
4.6.	De raadpleging in bijlage I.....	12

ANNEX I: ISSUES FOR CONSULTATION

ANNEX II: CONSUMER DIRECTIVES UNDER REVIEW

1. INLEIDING

Met dit Groenboek nodigt de Europese Commissie alle belangstellenden uit hun mening kenbaar te maken over de in het kader van de herziening van het consumentenacquis aan de orde gestelde vraagstukken door uiterlijk 15/05/2007 hun antwoorden (onder vermelding van: ‘Response to the Green Paper on the Review of Consumer Acquis – Reactie op het Groenboek “Herziening van het consumentenacquis”’) te sturen naar het volgende adres:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming
Wetstraat 200
1049 Brussel
België

of per e-mail aan: SANCO-B2@ec.europa.eu

De antwoorden en opmerkingen worden gepubliceerd op de website van het directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming van de Europese Commissie tenzij de respondenten daar uitdrukkelijk bezwaar tegen maken. De Commissie zal de bijdragen bestuderen en daarvan in de eerste helft van 2007 een samenvatting publiceren. Op grond van de uitkomst van de raadpleging zal de Commissie beslissen of er behoefte bestaat aan een wetgevingsinitiatief. Elk wetgevingsvoorstel zal vergezeld gaan van een effectbeoordeling.

2. ACHTERGROND

2.1. Doel en stand van de herziening

De Commissie heeft de herziening van het consumentenacquis in 2004¹ op stapel gezet om de bestaande regelgeving te vereenvoudigen en te completeren en aldus te verbeteren. Het herzieningsproces wordt beschreven in de mededeling van 2004: Europees verbintenissenrecht en de herziening van het acquis: verdere maatregelen.²

De herziening heeft betrekking op acht richtlijnen inzake consumentenbescherming³. Het belangrijkste doel van deze herziening is tot een echte interne markt voor de consument te komen en daarbij, onder strikte eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel, het juiste evenwicht te vinden tussen een hoog beschermingsniveau voor de consument en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven. Aan het eind van de evaluatie moet het in het ideale geval mogelijk zijn tegen de Europese consumenten te zeggen: ‘het maakt niet uit waar u zich in de EU bevindt of waar u koopt: uw rechten blijven dezelfde’. Dit sluit aan bij de door de

¹ COM(2004) 651 definitief., PB C 14 van 20.1.2005, blz. 6.

² COM(2004) 651 definitief., PB C 14 van 20.1.2005, blz. 6.

³ Opgenomen in bijlage II. Wat gewoonlijk met het ‘consumentenacquis’ wordt aangeduid, omvat evenwel niet alle consumentenbeschermingswetgeving van de EU. Zo wordt de onlangs vastgestelde richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken niet tot het consumentenacquis gerekend. Daarnaast zijn veel bepalingen ter bescherming van de consument te vinden in sectorspecifieke EU-wetgeving, zoals die op het gebied van de e-handel en de financiële diensten.

Commissie bepleite aanpak in haar mededeling ‘Een agenda voor de burger - Concrete resultaten voor Europa’⁴. Met andere woorden, het vertrouwen van de consumenten in de interne markt moet worden versterkt door in de hele EU een hoog beschermingsniveau te garanderen. De consumenten moeten zich op dezelfde rechten en dezelfde verhaalmogelijkheden kunnen beroepen voor het geval er iets misgaat.

We moeten er ook voor zorgen dat de EU-regelgeving voor het bedrijfsleven, en niet in de laatste plaats voor het mkb, voorspelbaarder en eenvoudiger wordt teneinde hun nalevingskosten te verlagen en hen meer in het algemeen in staat te stellen gemakkelijker in de EU handel te drijven, ongeacht waar zij gevestigd zijn.

De herziening van het consumentenacquis kan een unieke gelegenheid bieden om de bestaande consumentenrichtlijnen bij de tijd te brengen teneinde de regelgeving voor zowel het bedrijfsleven als de consument te vereenvoudigen en te verbeteren, en de aan de consument geboden bescherming zo nodig te verbeteren of uit te breiden. Dit ligt geheel in de lijn van de modernisering van de interne markt. Hiertoe worden de richtlijnen als geheel en afzonderlijk aan een evaluatie onderworpen om lacunes en tekortkomingen aan het licht te brengen die op alle richtlijnen van invloed zijn, alsook problemen die voor de ene of de andere richtlijn specifiek zijn. Zoals aangekondigd in het eerste voortgangsverslag⁵, vormt dit Groenboek de afsluiting van de diagnosefase van de evaluatie, geeft het een overzicht van de eerste bevindingen van de Commissie en vraagt het de mening over enkele opties voor de herziening van het consumentenacquis. De bevindingen van de Commissie zijn het resultaat van de volgende werkzaamheden:

- Een vergelijkende analyse van de wijze waarop de richtlijnen in de lidstaten worden toegepast, met inbegrip van de jurisprudentie en de administratieve praktijk⁶;
- In december 2005 heeft de Commissie een permanente werkgroep van deskundigen uit de lidstaten opgericht. Deze werkgroep is in 2006 driemaal bijeengekomen om specifieke richtlijnen onder de loep te nemen;
- In de eerste helft van 2006 hebben in het kader van de werkzaamheden rond het gemeenschappelijk referentiekader voor verbintenissenrecht⁷ een aantal workshops van belanghebbenden plaatsgevonden. Daarbij is vooral gekeken naar verbintenissenrechtelijke kwesties die relevant zijn voor de herziening van het consumentenacquis⁸;

⁴ COM(2006) 211 definitief.

⁵ Eerste voortgangsverslag van de Commissie over het Europees verbintenissenrecht en de herziening van het acquis, COM(2005) 456 definitief.

⁶ De vergelijkende analyse van het Europese consumentenrecht is beschikbaar op volgende link: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/index_en.htm.

⁷ Zie de mededeling van de Commissie over Europees verbintenissenrecht en de herziening van het acquis: verdere maatregelen, COM(2004) 651 definitief, en het eerste voortgangsverslag van de Commissie over het Europees verbintenissenrecht en de herziening van het acquis, COM(2005) 456 definitief.

⁸ Aan de orde kwamen onder meer de volgende punten: de verkoop van consumptiegoederen (incl. directe aansprakelijkheid van de producent), oneerlijke bedingen, de verplichting in consumentenovereenkomsten precontractuele informatie te verstrekken, het herroepingsrecht en het recht op schadeloosstelling. Zie het tweede voortgangsverslag over het gemeenschappelijk

- Analyse van de attitudes van de consument en het bedrijfsleven ten aanzien van de bestaande consumentenbeschermingswetgeving en de gevolgen daarvan voor de grensoverschrijdende handel⁹.

Daarnaast heeft de Commissie beoordeeld hoe de richtlijnen die nu zullen worden herzien, in de lidstaten in intern recht zijn omgezet. Er zijn uitvoeringsverslagen gepubliceerd over de richtlijn inzake prijsaanduiding per meeteenheid¹⁰ en die inzake verkoop op afstand¹¹; de uitvoeringsverslagen over de richtlijn inzake de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen en over de richtlijn inzake inbreuken worden binnenkort gepubliceerd.

Naast de al verrichte werkzaamheden zullen alle belangstellende partijen ook worden geraadpleegd over de specifieke problemen waarop de Commissie tijdens de evaluatie van de richtlijn inzake pakketreizen en die inzake huis-aan-huisverkoop is gestuit. Die zullen worden behandeld in werkdocumenten die op de website van het directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming zullen worden gepubliceerd. De Commissie is op een aantal problemen gestuit in verband met toeristische producten op de lange termijn, die snel om een oplossing vragen. Hiertoe heeft de Commissie al een begin gemaakt met een voorstel tot herziening van de timesharingrichtlijn¹².

2.2. Relatie tussen de herziening en andere communautaire wetgeving

Omdat het consumentenacquis een breed terrein bestrijkt en er overlappingen met andere internemarktrichtlijnen zijn, moet het effect van eventuele naar aanleiding van het Groenboek voorgestelde vervolgmaterieën op gebieden als de e-handel of intellectuele-eigendomsrechten worden beoordeeld. De follow-up van het Groenboek mag met name geen afbreuk doen aan de bepalingen betreffende het functioneren van de interne markt van de richtlijn inzake e-handel.

De herziening is niet van invloed op de communautaire collisioneregels. Op dit gebied heeft de Commissie twee voorstellen voor verordeningen ingediend: een voorstel voor een verordening betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen ('Rome II') en een voorstel voor een verordening betreffende het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst ('Rome I'). Dit laatste voorstel bevat een bepaling waarin een collisionregel wordt voorgesteld die bepaalt dat consumentenovereenkomsten onder bepaalde voorwaarden worden beheerst door het recht van de lidstaat waar de consument zijn gewone verblijfplaats heeft.

Zoals aangekondigd in het Witboek over het beleid op het gebied van financiële diensten (2005-2010) neemt de Commissie diverse initiatieven in de financiële dienstensector, met name op het gebied van financiële diensten aan

referentiekader [...], om te publiceren in 2007 op de website van DG Gezondheid en consumentenbescherming.

⁹ Eurobarometer Consumer Protection in the Internal Market, van februari tot maart 2006 gehouden enquête, gepubliceerd in september 2006 (http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf)

¹⁰ Beschikbaar op http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/price_ind/index_en.htm

¹¹ Beschikbaar op http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/dist_sell/index_en.htm

¹² Zie het raadplegingsdocument van de Commissie over de timesharingrichtlijn op http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper010606_en.doc.

particulieren. In het licht van de uitkomsten van de raadpleging zal de Commissie onderzoeken in hoeverre eventuele vervolgwetgeving op de financiële diensten van toepassing is. Het kan dus nodig zijn de financiële sector geheel of gedeeltelijk van de toepassing daarvan uit te sluiten.

Dit Groenboek is bedoeld om alle belangstellende partijen te polsen over de mogelijke beleidsopties voor de herziening van het consumentenacquis en een aantal specifieke kwesties.

3. DE BELANGRIJKSTE PUNTEN

3.1. Nieuwe marktontwikkelingen

De meeste richtlijnen die deel uitmaken van het consumentenacquis zijn eerder prescriptief van aard dan gebaseerd op beginselen. De meeste voldoen niet meer volledig aan de eisen van de huidige, snel evoluerende markten. Dit is met name belangrijk in het licht van de groeiende betekenis van digitale technologieën en diensten (bv. het downloaden van muziek), die aanleiding geven tot controversiële vragen omtrent de gebruikersrechten, in vergelijking tot de verkoop van materiële goederen.

De technologische ontwikkelingen creëren nieuwe mogelijkheden voor b2c-transacties, waarin de consumentenwetgeving niet voorziet. Onlineveilingen zijn een goed voorbeeld van dit fenomeen. Op grond van de richtlijn inzake verkoop op afstand bijvoorbeeld, die uit een tijd stamt waarin de elektronische handel nog niet zo'n grote vlucht had genomen, kunnen lidstaten veilingen van de werkingssfeer van die richtlijn uitsluiten. Zoals uit de evaluatie van de nationale wetgeving gebleken is, leidt het verschillende gebruik dat de lidstaten van deze optie maken, tot versnippering en tot een toename van klachten van de consumenten met betrekking tot deze onlineveilingen¹³. Omdat software en gegevens van de werkingssfeer van de richtlijn inzake de verkoop van consumptiegoederen zijn uitgesloten, kunnen verkopers gemakkelijk in de verleiding komen om alle aansprakelijkheid voor mogelijke schade door of niet-conformiteit van dergelijke producten van de hand te wijzen door zich te beroepen op de licentieovereenkomst voor eindgebruikers, die het de consument belet gebruik te maken van rechtsmogelijkheden in geval van niet-conformiteit of schade¹⁴.

3.2. Versnippering van de regelgeving

De bestaande Europese regelgeving inzake consumentenbescherming is op twee manieren versnipperd. Om te beginnen bieden de huidige richtlijnen de lidstaten de mogelijkheid strengere voorschriften in hun nationale wetgeving op te nemen (minimale harmonisatie) en veel lidstaten hebben daarvan gebruik gemaakt om de consument een hoger beschermingsniveau te bieden. Ten tweede zijn veel aspecten

¹³ Zie de mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 1997/7/EG inzake verkoop op afstand.

¹⁴ Zie voor meer informatie over de problemen van consumenten met licentieovereenkomsten voor eindgebruikers het verslag van de Verbraucherzentrale Bundesverband op http://www.vzbv.de/mediapics/anlage_pm_digitale_medien_06_2006_copy.pdf.

in de richtlijnen niet consequent geregeld of zelfs helemaal buiten beschouwing gelaten. Tijdens de voorbereidende fase van de herziening hebben bedrijfsleven en consumentenorganisaties gewezen op een aantal voorbeelden van versnipperde regelgeving die tot problemen leiden. Deze worden geïllustreerd in bijlage I. De verschillen leiden gewoonlijk tot extra nalevingskosten voor het bedrijfsleven, inclusief kosten voor het inwinnen van juridisch advies, voor het herschrijven van voorlichtings- en marketingmateriaal of contracten, en in het geval van niet-naleving, mogelijke gerechtskosten. Dit wordt door ondernemingen dikwijls als een van de redenen aangevoerd waarom zij geen handel over de grens bedrijven. Terwijl 19 % van de detaillisten in de EU¹⁵ in ten minste één ander EU-land verkoopt of adverteert, zegt 48 % van de bedrijven in grensoverschrijdende handel geïnteresseerd te zijn. 55 % van de detaillisten die zeggen in grensoverschrijdende handel geïnteresseerd te zijn, vindt de extra kosten van naleving van verschillende nationale voorschriften inzake consumententransacties erg of tamelijk hoog. 43 % van alle detaillisten in de EU is van mening dat harmonisatie van de consumentenbeschermingswetgeving een positief effect op hun grensoverschrijdende verkopen en budget voor grensoverschrijdende reclame zal hebben.

Er zijn zelfs gevallen waarin bedrijven aan klanten in andere lidstaten weigeren te verkopen: in een recente Eurobarometerenquête¹⁶ verklaarde 33 % van de consumenten dat ondernemingen weigerden om goederen of diensten te leveren omdat de consument niet in hun land woonde.

3.3. Gebrek aan vertrouwen

Volgens voornoemde Eurobarometerenquête betreft 26 % van de consumenten in de EU wel eens goederen of diensten van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming¹⁷. Hoewel er hoe langer hoe meer op afstand wordt verkocht, maken internetaankopen bij een leverancier in een andere lidstaat daar slechts 6 % van uit¹⁸. Een van de redenen hiervoor is dat niet minder dan 45 % van de consumenten het niet vertrouwt om via internet aankopen te doen bij een bedrijf in het buitenland (in één lidstaat ligt dit percentage zelfs bij 73 %). En 44 % van degenen die thuis een internetaansluiting hebben, heeft wel eens aankopen gedaan bij een bedrijf in eigen land, tegen slechts 12 % bij een bedrijf in het buitenland. Over het geheel genomen was 56 % van de consumenten van mening dat bedrijven in het buitenland het niet zo nauw nemen met de consumentenbeschermingswetgeving. 71 % was van mening dat problemen, zoals klachten, retourzendingen, kortingen, garantie, enz. moeilijker op te lossen zijn als zij bij een bedrijf in een andere lidstaat kopen. 65 % vond het lastiger een op afstand gekocht product binnen de bedenktijd terug te sturen als dat product bij een leverancier in een andere lidstaat was gekocht.

¹⁵ Flash Eurobarometer 186 on Business attitudes towards cross-border trade and consumer protection, enquête gehouden in oktober 2006. De resultaten worden voor eind 2006 in hun geheel op de website van DG Gezondheid en consumentenbescherming gepubliceerd.

¹⁶ De enquête werd gehouden van februari tot maart 2006. De enquête zal in haar geheel gepubliceerd worden op de website van DG Gezondheid en consumentenbescherming.

¹⁷ Dit cijfer heeft betrekking op grensoverschrijdende aankopen in de periode februari/maart 2005 tot februari/maart 2006.

¹⁸ Het aantal consumenten dat via internet in een andere lidstaat koopt, schommelt tussen slechts 1 % in Griekenland, Hongarije en Slowakije tot 28 % in Luxemburg, gevolgd door Denemarken met 19 %.

Uiteenlopende regels als gevolg van een minimale harmonisatie kunnen een negatief effect hebben op de interne markt. Een van de redenen waarom consumenten huiverig zijn om iets in het buitenland te kopen, is dat zij er niet van op aan kunnen dat zij in dat geval dezelfde bescherming genieten als in eigen land. Zo is bijvoorbeeld de bedenktijd bij grensoverschrijdende verkoop op afstand niet in alle lidstaten even lang, waardoor de consument in onzekerheid verkeert. Hetzelfde geldt voor de manier waarop van het herroepingsrecht gebruik kan worden gemaakt, en voor de kosten van retourzendingen.

4. MOGELIJKE OPTIES VOOR DE TOEKOMST

In het eerste voortgangsverslag over het Europees verbintenissenrecht en de herziening van het acquis van 2005¹⁹ stelt de Commissie twee hoofdstrategieën voor de herziening van het consumentenacquis voor: een *verticale benadering*, waarbij de bestaande richtlijnen afzonderlijk worden herzien, of een meer *horizontale benadering*, waarbij een of meer kaderinstrumenten worden vastgesteld om de gemeenschappelijke kenmerken van het acquis te regelen, zo nodig onderbouwd met sectoriële voorschriften.

Bij de omzetting van de herziening in concrete beleidsvoorstellen zal de Commissie zorgvuldig de gevolgen daarvan onderzoeken, ook die voor het bedrijfsleven.

4.1. Optie I: de verticale benadering

Bij de verticale benadering zouden de bestaande richtlijnen stuk voor stuk gewijzigd kunnen worden om ze aan te passen aan de technologische en marktontwikkelingen. De leemten in de afzonderlijke richtlijnen zouden kunnen worden opgevuld en een aantal specifieke problemen in verband daarmee zouden kunnen worden aangepakt. De incoherenties tussen de verschillende richtlijnen zouden uit de weg kunnen worden geruimd. Dit zou echter wel eens veel meer tijd kunnen kosten en hoeft niet per se tot dezelfde vereenvoudiging te leiden als de horizontale aanpak. De EU zou in de loop van de verschillende wetgevingsprocedures op dezelfde onderwerpen terug moeten komen. Ook zou de Commissie erop moeten toezien dat dezelfde materie voor elk van die richtlijnen door de lidstaten correct in intern recht wordt omgezet. Het volume aan wetgevingsbesluiten zou niet verminderen en in de diverse richtlijnen zouden dezelfde gemeenschappelijke begrippen opgenomen en geregeld blijven. Maar er zou wel rekening kunnen worden gehouden met het specifieke karakter van elk gebied door de bestaande wetgeving te verbeteren en zo nodig te herzien.

4.2. Optie II: de gemengde aanpak (horizontaal instrument, zo nodig in combinatie met verticale maatregelen)

Vóór de richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken²⁰ van 2005 was de consumentenbeschermingswetgeving grotendeels gebaseerd op de verticale benadering, bedoeld om specifieke oplossingen voor specifieke problemen te bieden. Deze werkwijze heeft echter geleid tot versnipperde regelgeving. De relatie tussen de

¹⁹ COM(2005) 456 definitief.

²⁰ Richtlijn 2005/29/EG.

verschillende instrumenten is soms niet duidelijk aangezien de juridische terminologie en de desbetreffende bepalingen onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Als bijvoorbeeld een huis-aan-huisverkoper een timesharingovereenkomst aan de man brengt, is het niet duidelijk welke bepalingen inzake informatie en herroeping van toepassing zijn, die van de richtlijn inzake huis-aan-huisverkoop of die van de timesharingrichtlijn²¹.

Met de richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken werd een begin gemaakt met een meer geïntegreerde ‘horizontale’ benadering.

Alle richtlijnen die deel uitmaken van het consumentenacquis, hebben een aantal punten gemeen. Definities van basisbegrippen zoals *consument* en *handelaar*, de lengte van de bedenktijd en de wijze waarop van het herroepingsrecht gebruik kan worden gemaakt, zijn voorbeelden van aspecten die in het kader van meerdere richtlijnen van belang zijn. Deze gemeenschappelijke aspecten zouden uit de bestaande richtlijnen kunnen worden gelicht en op systematische wijze in een horizontaal instrument geregeld kunnen worden. Samen met de bepalingen van de richtlijn oneerlijke bedingen (gezien het horizontale karakter van deze richtlijn) zouden zij het algemene gedeelte van het instrument kunnen vormen aangezien zij op alle consumentenovereenkomsten van toepassing zijn. In het tweede deel van het horizontale instrument zou de verkoopovereenkomst geregeld kunnen worden, de meest voorkomende en breedste consumentenovereenkomst. Daarom zou de richtlijn inzake de verkoop van consumptiegoederen in het horizontale instrument moeten worden opgenomen. Op deze manier zou het consumentenacquis vereenvoudigd en gerationaliseerd worden in lijn met de beginselen van betere regelgeving²². Door een herschikking zouden de bestaande consumentenrichtlijnen volledig of gedeeltelijk worden ingetrokken, waardoor het acquis in omvang wordt gereduceerd.

Het horizontale instrument zal zo nodig moeten worden aangevuld met een aantal verticale maatregelen (bv. herziening van de timesharingrichtlijn in verband met de specifieke problemen van die richtlijn, zoals de definitie van timesharing) (‘gemengde aanpak’).

4.3. Optie III: ‘geen nieuwe wetgeving’

Zowel de horizontale als de verticale aanpak vergen wetgevingsmaatregelen. Geen nieuwe wetgeving zou betekenen dat de huidige versnippering van regelgeving blijft voortbestaan of zelfs nog zou toenemen doordat de lidstaten gebruik maken van de clausules inzake minimale harmonisatie. De incoherenties tussen de verschillende richtlijnen zouden blijven bestaan.

4.4. Mogelijke werkingssfeer van een horizontaal instrument

Als voor optie II wordt gekozen, dan zal moeten worden nagedacht over de werkingssfeer van het horizontale instrument. Bij een gemengde aanpak zou een

²¹ Hierover gaat het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Travel Vac, C-423/97.

²² De herziening van het consumentenacquis is opgenomen in het lopend programma voor vereenvoudiging dat als bijlage is opgenomen bij de mededeling van de Commissie over vereenvoudiging van 25 oktober 2005. COM(2005) 535 – Uitvoering van het Lissabonprogramma van de Gemeenschap: een strategie voor de vereenvoudiging van de regelgeving.

mogelijke oplossing een kaderinstrument zijn met een ruime werkingssfeer, dat zowel op binnenlandse als op grensoverschrijdende transacties van toepassing is. Één instrument voor alle consumentenovereenkomsten zou de regelgeving aanzienlijk vereenvoudigen, zowel voor de consument als voor het bedrijfsleven. Als er echter specifieke voorschriften voor een bepaalde sector bestaan (zoals voor financiële diensten en verzekeringen) dan blijven die gelden, tenzij anders bepaald. Voorbeelden van deze voorschriften zijn de bepalingen inzake de opzegtermijn en de definitie van ‘consument’ in de financiële dienstensector²³.

Een andere oplossing zou de invoering kunnen zijn van een horizontaal instrument dat uitsluitend van toepassing is op grensoverschrijdende transacties. In dat geval zou het begrip ‘grensoverschrijdende overeenkomst’ gedefinieerd moeten worden (bv. alle op afstand gesloten overeenkomsten tussen een consument en een handelaar uit twee verschillende lidstaten). In dat geval zouden consumenten die zaken doen met een handelaar in het buitenland, in de hele EU dezelfde bescherming genieten. Door deze alternatieve oplossing zou enerzijds het vertrouwen van de consument in grensoverschrijdende handel kunnen toenemen maar anderzijds ook de juridische versnippering, omdat consumenten en handelars onderworpen zijn aan verschillende regels, al naargelang het om een binnenlandse of grensoverschrijdende transactie gaat. Het horizontaal instrument zou hierdoor ook minder bijdragen tot betere regelgeving.

Een ander alternatief is een horizontaal instrument dat alleen geldt voor transacties op afstand, zij het grensoverschrijdende of binnenlandse, dat in de plaats zou kunnen komen van de richtlijn inzake verkopen op afstand. Dit zou tot uniforme voorschriften leiden voor op afstand gesloten overeenkomsten. Het grootste nadeel is ook hier dat er verschillende voorwaarden zouden gaan gelden voor transacties op afstand en voor persoonlijke transacties, waardoor de juridische versnippering verder toeneemt en het nut uit het oogpunt van betere regelgeving afneemt.

4.5. Mate van harmonisatie

Los van de voor de herziening van het acquis gekozen methode moet er ook duidelijkheid komen over de gewenste mate van harmonisatie.

De huidige consumentenbeschermingsrichtlijnen die nu worden geëvalueerd, zijn gebaseerd op minimale harmonisatie, d.w.z. zij bevatten bepalingen op grond waarvan de lidstaten een hoger beschermingsniveau kunnen bieden dan door de richtlijnen wordt voorgeschreven. Veel lidstaten hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, bv. door een langere bedenktijd toe te staan dan de minimumperiodes die in de richtlijnen inzake verkoop of afstand, huis-aan-huisverkoop en timesharing worden voorgeschreven.

Bijgevolg kan de consument er niet van op aan dat het beschermingsniveau dat hij in eigen land gewend is, ook van toepassing is wanneer hij over de grens koopt, terwijl het bedrijfsleven er mogelijk van weerhouden wordt zijn producten en diensten in de

²³ Bv. artikel 35 en bijlage III van de geconsolideerde Richtlijn 2002/83/EG betreffende levensverzekering; artikel 31 van de derde richtlijn schadeverzekering (92/49/EEG).

hele EU aan te bieden door het feit dat het in elke lidstaat aan andere regels moet voldoen.

Om dit probleem te verhelpen zou het consumentenacquis zodanig herzien kunnen worden dat volledige harmonisatie wordt bereikt. Dat zou betekenen dat geen enkele lidstaat strengere voorschriften mag hanteren dan de op communautair niveau vastgestelde. Volledige harmonisatie zou niet alleen leiden tot intrekking van de bepalingen inzake minimale harmonisatie, maar zou ook het einde betekenen van de regelgevingsmogelijkheden die de lidstaten op een aantal specifieke punten door de richtlijnen geboden worden, wat in sommige lidstaten een ander beschermingsniveau voor de consument tot gevolg zou kunnen hebben.

Bijvoorbeeld, artikel 5 van de richtlijn inzake de verkoop van consumptiegoederen, dat de door de verkoper in acht te nemen wettelijke garantietermijnen regelt, laat de lidstaten de mogelijkheid te bepalen dat de consument zijn rechten niet kan uitoefenen dan wanneer hij de verkoper binnen een termijn van twee maanden na de datum waarop hij het gebrek aan overeenstemming heeft vastgesteld, hiervan op de hoogte heeft gebracht. Deze mogelijkheden zouden voor de lidstaten verdwijnen. Uit de omzettingscontroles is gebleken dat een groot aantal lidstaten van deze mogelijkheden gebruik heeft gemaakt. Bij een volledige harmonisatie zal een keuze moeten worden gemaakt tussen verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld afschaffing of generalisering van de verplichting om de verkoper binnen een bepaalde termijn van het gebrek aan overeenstemming op de hoogte te brengen.

Aangezien het echter moeilijk kan zijn om op alle punten tot volledige harmonisatie te komen en teneinde nieuwe belemmeringen voor de interne markt te voorkomen, zou een harmonisatieaanpak van geval tot geval kunnen worden aangevuld met een bepaling inzake wederzijdse erkenning voor bepaalde door de voorgestelde wetgeving bestreken, doch niet volledig geharmoniseerde aspecten.

Een andere mogelijkheid is daarom de combinatie van minimale harmonisatie met een bepaling inzake wederzijdse erkenning. In dat geval zouden de lidstaten de mogelijkheid blijven houden om in hun intern recht strengere consumentenbeschermingsregels in te voeren, maar zij zouden niet het recht hebben hun eigen strengere voorschriften op te leggen aan in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen als dat leidt tot ongerechtvaardigde belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen of het vrij verrichten van diensten.

Een andere mogelijkheid ten slotte is minimale harmonisatie, eventueel in combinatie met de land-van-oorsprongbenadering. Deze combinatie zou betekenen dat een lidstaat in zijn intern recht strengere consumentenbeschermingsvoorschriften kan blijven invoeren, maar dat in andere lidstaten gevestigde ondernemingen alleen hoeven te voldoen aan de in hun eigen land geldende voorschriften.

Deze mogelijkheden leiden echter niet tot vereenvoudiging en rationalisatie van de regelgeving. Die zou versnipperd blijven en de negatieve effecten op het vertrouwen van de consument in de interne markt zouden niet worden weggenomen. Bij gebrek aan een regel waarbij de wetgeving van het land van de handelaar toepasselijk wordt verklaard, zou de rechter die bevoegd is in een grensoverschrijdend geding (normaalgesproken de rechter van het land van bestemming) stelselmatig de wetgeving van het land van de consument naast die van het land van oorsprong

moeten leggen. Dan zou hij moeten beoordelen in hoeverre de wetgeving van het land van bestemming verder gaat dan het beschermingsniveau dat geboden wordt door de wetgeving van het land van de handelaar en, als het verschil een ongerechtvaardigde beperking vormt, de strengere voorschriften buiten toepassing moeten laten. Deze omslachtige procedure draagt niet bij aan meer rechtszekerheid.

Deze beide mogelijkheden bieden evenmin een oplossing die het door het Verdrag verlangde hoge beschermingsniveau voor de consument garandeert.

4.6. De raadpleging in bijlage I

Bijlage I bevat de punten die ter raadpleging worden voorgelegd. De meeste vragen hebben betrekking op transversale of horizontale kwesties die in het kader van een gemengde aanpak zouden kunnen worden geregeld. De verticale benadering, die de specifieke richtlijnen betreft, vergt geen uitgebreide lijst van punten of vragen; die zijn geregeld in het kader van de verschillende door de Commissie gehouden raadplegingen zoals beschreven in punt 2.1 van het Groenboek.

Uit de evaluatie komen een aantal transversale kwesties naar voren. Die vloeien voort uit de tekortkomingen in de regelgeving en de leemten in het consumentenacquis. In de meeste gevallen die door verschillende consumentenorganisaties en het bedrijfsleven onder de aandacht van de Commissie zijn gebracht, zijn de problemen een uitvloeisel van het gebruik van de minimumclausules en de regelgevingsmogelijkheden door de lidstaten.

De problemen zijn in twee categorieën ingedeeld: die welke op het hele acquis betrekking hebben (bv. de definitie van ‘consument’) of op meer dan één richtlijn (bv. het herroepingsrecht), en die welke specifiek zijn voor de verkoopovereenkomst, veruit de meest voorkomende consumentenovereenkomst.

Wat de eerste categorie betreft, is de Commissie van mening dat een uniforme definitie van de begrippen ‘consument’ en ‘handelaar’ belangrijk is aangezien daarmee de werkingssfeer van het acquis nauwkeuriger kan worden afgebakend.

Een andere, ambitieuzere, mogelijkheid is de invoering van een algemeen beginsel van goede trouw en billijke behandeling in contractuele transacties. Opneming van dit beginsel, dat als een vangnet zou functioneren, zou alle toekomstige leemten in de regelgeving opvullen en het acquis toekomstbestendig maken.

Een aantal kwesties heeft betrekking op de richtlijn oneerlijke bedingen, de enige richtlijn die van toepassing is op alle soorten consumentenovereenkomsten voor zowel goederen als diensten. Het praktische belang van deze kwesties blijkt uit het opmerkelijke aantal klachten dat de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting over contractvoorwaarden ontvangen²⁴. In dit verband wenst de Commissie onder andere de vraag aan de orde te stellen of de door de richtlijn geboden bescherming moet worden uitgebreid tot bedingen waarover afzonderlijk is onderhandeld.

²⁴ Volgens de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting had 10 % van de in 2005 binnengekomen klachten betrekking op oneerlijke bedingen.

Kwesties als het herroepingsrecht, dat de consument door diverse richtlijnen verleend wordt, en de voorwaarden voor de uitoefening ervan komen ook aan de orde.

De invoering van algemene contractuele rechtsmogelijkheden, waaronder een algemeen recht op schadeloosstelling, wordt ook ter sprake gebracht. De afwezigheid van algemene rechtsmogelijkheden in het acquis is mogelijk een lacune in de consumentenbescherming die in dit verband kan worden verholpen.

Wat de verkoop van consumptiegoederen betreft, hebben enkele belangrijke vragen betrekking op de verduidelijking en mogelijke uitbreiding van de werkingssfeer tot immateriële goederen, zoals software en gegevens. Andere vragen betreffen kernbegrippen als levering, risico-overdracht en de hiërarchie van rechtsmiddelen. Tot slot komen ook de mogelijke invoering van directe aansprakelijkheid van de producent en de inhoud van handelsgaranties ter sprake.

In bijlage I worden de volgende problemen aangesneden:

1	Algemene wetgevende aanpak
2	Werkingsfeer van een horizontaal instrument
3	Mate van harmonisatie
4.1	Definitie van ‘consument’ en ‘handelaar’
4.2	Consumenten die via een tussenpersoon handelen
4.3	Invoering van een algemene bepaling inzake goede trouw en billijke behandeling
4.4.1	Uitbreiding van de beoordeling van het oneerlijke karakter van bedingen tot voorwaarden waarover afzonderlijk onderhandeld is
4.5	De rechtsgevolgen van de lijst van oneerlijke bedingen
4.6	Werkingsfeer van de beoordeling van het oneerlijke karakter van bedingen: prijs en voorwerp van de overeenkomst
4.7	Voorzien in verbintenisrechtelijke gevolgen wegens het niet verstrekken van informatie
4.8.1	Harmonisatie van de duur van de bedenktijden
4.8.2	Harmonisatie van de wijze waarop het herroepingsrecht kan worden uitgeoefend
4.8.3	Harmonisatie van de kosten voor de consument in het geval van herroeping
4.9	Invoering van algemene contractuele rechtsmogelijkheden
4.10	Invoering van het recht op schadeloosstelling
5.1	Uitbreiding van de werkingssfeer tot andere soorten overeenkomsten
5.2	Op openbare veilingen verkochte tweedehandsgoederen
5.3	Definitie van het begrip ‘levering’
5.4	Risico-overdracht
5.5.2	Garantietermijnen in het geval van gebrek aan overeenstemming
5.5.3	Specifieke regels inzake terugkerende gebreken

5.5.4	Specifieke regels voor tweedehandsgoederen
5.6	Bewijslast
5.7	Wijziging van de volgorde waarin rechtsmiddelen kunnen worden aangewend
5.8	Kennisgeving van het gebrek aan overeenstemming
5.9	Directe aansprakelijkheid van de producent voor gebrek aan overeenstemming
5.10.1	Invoering van standaardregels voor de inhoud van handelsgaranties
5.10.2	De overdraagbaarheid van de handelsgarantie
5.10.3	Handelsgaranties voor specifieke onderdelen
6	Andere kwesties

BIJLAGE 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 different alternatives available to reviewing the consumer legislation.

Vraag A1: Hoe moet de herziening van het consumentenacquis volgens u worden aangepakt?

Optie 1: Een verticale benadering, waarbij de bestaande richtlijnen afzonderlijk worden herzien.

Optie 2: Een gemengde aanpak, waarbij een kaderinstrument betreffende de horizontale kwesties die voor alle consumentenovereenkomsten van belang zijn, zo nodig wordt gecombineerd met een herziening van bestaande sectoriële richtlijnen.

Optie 3: Status-quo: geen herziening.

2. Scope of a Horizontal Instrument

Section 4.4 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.

Vraag A2: Welke werkingssfeer moet een eventueel horizontaal instrument krijgen?

Optie 1: Het moet van toepassing zijn op alle consumentenovereenkomsten, zowel voor binnenlandse als voor grensoverschrijdende transacties.

Optie 2: Het moet alleen van toepassing zijn op grensoverschrijdende overeenkomsten.

Optie 3: Het moet alleen gelden voor op afstand gesloten overeenkomsten, ongeacht of die grensoverschrijdend of binnenslands tot stand komen.

3. Degree of Harmonisation

Section 4.5 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.

Vraag A3: Welke mate van harmonisatie moet met de herziene richtlijnen/het nieuwe instrument worden bereikt?

Optie 1: De herziene wetgeving moet gebaseerd zijn op volledige harmonisatie, aangevuld met een bepaling inzake wederzijdse erkenning voor niet volledig geharmoniseerde onderwerpen.

Optie 2: De herziene wetgeving moet gebaseerd zijn op minimale harmonisatie in combinatie met een bepaling inzake wederzijdse erkenning of met het land-van-oorsprongbeginsel.

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 to extend the vague definitions in different ways. Several stakeholders advocate strongly in favour of consistent definitions of consumer and professional to avoid confusion. In this respect it is also important to ensure coherence with definitions used in other areas of Community legislation.

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. In addition some businesses, such as individual entrepreneurs or small businesses may sometimes be in a similar situation as consumers when they buy certain goods or services which raises the questions whether they should benefit to a certain extent from the same protection provided for to 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.

Vraag B1: Hoe moeten de begrippen ‘consument’ en ‘handelaar’ worden gedefinieerd?

Optie 1: De bestaande definities moeten op één lijn worden gebracht zonder iets aan de werkingssfeer te veranderen. Consumenten moeten worden gedefinieerd als natuurlijke personen die handelen voor doeleinden die buiten hun bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen. Handelaren moeten worden gedefinieerd als (natuurlijke of rechts-) personen die handelen voor doeleinden die binnen hun bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen.

Optie 2: De begrippen ‘consument’ en ‘handelaar’ moeten worden verruimd tot natuurlijke personen die handelen voor doeleinden die *hoofdzakelijk* buiten (consument) of *hoofdzakelijk* binnen (handelaar) hun bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen.

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.

Vraag B2: Moeten overeenkomsten tussen particulieren als consumentenovereenkomsten worden beschouwd wanneer één van de partijen optreedt via een professionele bemiddelaar?

Optie 1: Status-quo: de consumentenbescherming moet niet worden uitgebreid tot c2c-overeenkomsten waarbij één partij voor de sluiting van de overeenkomst gebruikmaakt van een professionele bemiddelaar.

Optie 2: Het begrip ‘consumentenovereenkomst’ moet worden uitgebreid tot situaties waarin één partij optreedt via een professionele bemiddelaar.

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.

The disadvantage of such a general clause is that it does not encompass precisely the rights and obligations imposed on each party. Its interpretation may vary from Member State to Member State.

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.

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

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.

Vraag C: Moet een horizontaal instrument voor handelaars de algemene verplichting bevatten om volgens de beginselen van goede trouw en billijke behandeling te handelen?

Optie 1: Het horizontaal instrument dient een bepaling te bevatten dat handelaars in het kader van het Europees verbintenissenrecht geacht worden te goeder trouw te handelen.

Optie 2: De status-quo wordt gehandhaafd: geen algemene bepaling.

Optie 3: Er moet een algemene bepaling worden toegevoegd die zowel op handelaars als op consumenten van toepassing is.

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).

Vraag D1: In hoeverre moeten de voorschriften inzake oneerlijke bedingen in overeenkomsten ook gelden voor bedingen waarover afzonderlijk onderhandeld is?

Optie 1: De werkingssfeer van de richtlijn inzake oneerlijke bedingen moet worden uitgebreid tot bedingen waarover afzonderlijk onderhandeld is.

Optie 2: Alleen de lijst van bedingen in de bijlage bij de richtlijn moet van toepassing worden verklaard op bedingen waarover afzonderlijk onderhandeld is.

Optie 3: Status-quo: de communautaire voorschriften blijven uitsluitend van toepassing op standaardvoorwaarden of bedingen waarover niet onderhandeld is.

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 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.

Vraag D2: Welke status moet een in een horizontaal instrument op te nemen lijst van oneerlijke bedingen krijgen?

Optie 1: Status-quo: handhaving van de huidige indicatieve lijst.

Optie 2: Voor sommige contractvoorwaarden moet een weerlegbaar vermoeden van oneerlijkheid (grijze lijst) worden vastgesteld. Deze mogelijkheid combineert het indicatieve karakter van de lijst met de nodige flexibiliteit ten aanzien van de beoordeling van eerlijkheid.

Optie 3: Er moet een lijst – vermoedelijk veel korter dan de bestaande – van voorwaarden worden vastgesteld die in alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd (zwarte lijst).

Optie 4: Een combinatie van optie 2 en 3: sommige bedingen worden volledig verboden, terwijl voor de andere een weerlegbaar vermoeden van oneerlijkheid moet gelden.

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.

Vraag D3: Moet de werkingssfeer van de beoordeling van het oneerlijke karakter van bedingen worden uitgebreid?

Optie 1: De beoordeling van oneerlijke bedingen moet worden uitgebreid tot het voorwerp van de overeenkomst en de prijs.

Optie 2: Status-quo: de beoordeling van oneerlijke bedingen moet in haar huidige vorm gehandhaafd blijven.

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).

Vraag E: Welke verbintenisrechtelijke gevolgen moeten worden verbonden aan het niet verstrekken van de in het consumentenacquis voorgeschreven informatie?

Optie 1: De bedenktijd, bij wijze van uniforme rechtsmogelijkheid wegens het niet voldoen aan de informatievereisten, moet worden uitgebreid tot bv. drie maanden.

Optie 2: Er moeten verschillende rechtsmogelijkheden komen voor inbreuken op verschillende categorieën informatieverplichtingen: sommige inbreuken in de precontractuele en contractuele fase moeten aanleiding geven tot rechtsmogelijkheden (bv. bij onjuiste informatie over de prijs van een product moet de consument het recht krijgen de overeenkomst nietig te laten verklaren), terwijl andere nalatigheden rond de informatieverstrekking anders moeten worden behandeld (bv. verlenging van de bedenktijd of afwezigheid van een boetebeding).

Optie 3: Status-quo: De verbintenisrechtelijke gevolgen van het niet verstrekken van informatie blijven voor verschillende soorten overeenkomsten verschillend geregeld.

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.

The horizontal instrument could provide for common rules on the time frames for all types of contracts for which a right of withdrawal exists, 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.

Vraag F1: Moet de lengte van de bedenktijd in het hele consumentenacquis worden gelijkgetrokken?

Optie 1: Er moet één bedenktijd komen voor alle gevallen waarin de consumentenrichtlijnen de consument het recht geven de overeenkomst te herroepen, bv. 14 kalenderdagen.

Optie 2: Er moeten twee categorieën richtlijnen worden onderscheiden, elk met een eigen bedenktijd (bv. 10 kalenderdagen voor huis-aan-huisverkoop en op afstand gesloten overeenkomsten tegen 14 kalenderdagen voor timesharing).

Optie 3: Status-quo: de bedenktijd moet in het consumentenacquis niet gelijk worden getrokken; die moet geregeld worden in de sectoriële wetgeving.

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

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.

good to the seller), whereas in others the consumer is obliged to use a certain procedure such as registered mail. Clarifying the rules 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.

Vraag F2: Hoe moet het herroepingsrecht worden uitgeoefend?

Optie 1: Status-quo: de lidstaten moeten vrij blijven de vorm van de kennisgeving van opzegging te bepalen.

Optie 2: Er moet één uniforme procedure voor de kennisgeving van opzegging in het hele consumentenacquis worden vastgesteld.

Optie 3: Voor de kennisgeving van opzegging moeten geen vormvereisten gelden. De consument kan de overeenkomst dan op alle mogelijke manieren herroepen (ook door de goederen te retourneren).

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.

Vraag F3: Welke kosten moeten de consument in het geval van herroeping in rekening worden gebracht?

Optie 1: De huidige regelgevingsopties moeten worden afgeschaft – aan de consument worden in dat geval geen kosten in rekening gebracht als hij van zijn herroepingsrecht gebruikmaakt.

Optie 2: De bestaande mogelijkheden moeten algemeen gaan gelden: aan de consumenten worden dezelfde kosten in rekening gebracht wanneer zij van hun

herroepingsrecht gebruikmaken, ongeacht de soort overeenkomst.

Optie 3: Status-quo: De huidige regelgevingsopties moeten worden gehandhaafd.

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 contribute to addressing this problem. However, this would not tackle the problems faced by consumers concerning the enforcement of rights against a person established in another country. 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.

Vraag G1: Moet het horizontale instrument in algemene contractuele rechtsmogelijkheden voor de consument voorzien?

Optie 1: Status-quo: de bestaande wetgeving voorziet in rechtsmogelijkheden die beperkt zijn tot bepaalde soorten overeenkomsten (bv. verkoopovereenkomsten). De algemene contractuele rechtsmogelijkheden moeten in de nationale wetgeving geregeld worden.

Optie 2: De consument moet de beschikking krijgen over algemene contractuele rechtsmogelijkheden bij een inbreuk op elk type consumentenovereenkomst. Hierbij valt te denken aan het recht van de consument om de overeenkomst te beëindigen, korting te vragen of betaling te weigeren.

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 foresee a general right to damages for breach of a consumer contract. At the moment, the issue of damages is not regulated in the Community 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.

Vraag G2: Moet het horizontaal instrument de consument een algemeen recht

op schadeloosstelling bij inbreuk op een overeenkomst verlenen?

Optie 1: Status-quo: contractuele schadeloosstelling moet geregeld blijven bij nationale wetgeving, behalve wanneer het communautaire acquis daarin voorziet (bv. pakketreizen).

Optie 2: De consument moet een algemeen recht op schadeloosstelling krijgen – hij moet schadevergoeding kunnen eisen voor alle inbreuken, ongeacht het soort inbreuk en de aard van de overeenkomst. Het blijft aan de lidstaten om te bepalen welk soort schade wordt vergoed.

Optie 3: Er moet een algemeen recht op schadeloosstelling komen voor althans de zuiver economische (materiële) schade die de consument door de inbreuk heeft geleden. Het staat de lidstaten dan vrij het niet-economische verlies (bv. morele schade) te regelen.

Optie 4: De consument moet een algemeen recht op schadeloosstelling krijgen voor de zuiver economische (materiële) en de morele schade.

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 is not protected by its provisions. Likewise, as the supply of digital content is not covered by the Directive, a consumer who downloads music from the Internet is not protected either. 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.

The lack of coverage of contracts for the supply of software and data (so called “contracts providing digital content”) 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. Several consumer complaints point, for instance, to problems with music downloaded from the internet or used in MP3 players, software and digital content to be used in mobile phones (e.g. ring tones). 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. Such an extension of the scope of the Directive may, however, require specific rules since digital content is usually licensed rather than sold to the consumers.

Vraag H1: Moeten de regels inzake de verkoop van consumptiegoederen ook gaan gelden voor andere soorten overeenkomsten waarbij aan de consument goederen of digitale inhoud geleverd worden?

Optie 1: Status-quo: de werkingssfeer blijft beperkt tot de verkoop van consumptiegoederen, met als enige uitzondering goederen die nog geproduceerd moeten worden.

Optie 2: De werkingssfeer wordt uitgebreid tot andere soorten overeenkomsten waarbij goederen aan consumenten geleverd worden (bv. autoverhuur).

Optie 3: De werkingssfeer wordt uitgebreid tot andere soorten overeenkomsten waarbij digitale inhoud aan consumenten geleverd wordt (bv. muziek van internet).

Optie 4: combinatie van optie 2 en 3.

5.2. *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. A horizontal instrument could define the notion of “public auctions” in order to remove this uncertainty; having said this it may be necessary to follow a specific and different approach for on-line auction.

Vraag H2: Moeten de regels inzake de verkoop van consumptiegoederen ook gaan gelden voor tweedehandsgoederen die op openbare veilingen worden verkocht?

Optie 1: Ja.

Optie 2: Neen, die moeten van de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht worden uitgesloten.

5.3 *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 risk²⁸.

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

²⁸

See point 5.5 in this annex.

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.

Vraag I1: Hoe moet het begrip 'levering' worden gedefinieerd?

Optie 1: Onder 'levering' moet worden verstaan dat de consument de goederen daadwerkelijk in ontvangst neemt (d.w.z. de goederen worden de consument overhandigd).

Optie 2: Onder 'levering' moet worden verstaan dat de goederen op een in de overeenkomst genoemd tijdstip en genoemde plaats ter beschikking van de consument worden gesteld.

Optie 3: Onder 'levering' moet in de regel worden verstaan dat de consument de goederen fysiek in ontvangst neemt, voor zover de partijen niet anders zijn overeengekomen.

Optie 4: Status-quo: het begrip 'levering' wordt niet gedefinieerd.

5.4 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.

Vraag I2: Hoe moet de risico-overdracht bij de verkoop van consumptiegoederen worden geregeld?

Optie 1: De risico-overdracht moet op communautair niveau geregeld worden en gekoppeld worden aan het tijdstip van levering.

Optie 2: Status-quo: de risico-overdracht moet door de lidstaten geregeld worden, met als gevolg dat er verschillen blijven bestaan.

5.5 *Conformity of goods*

5.5.1 *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).

5.5.2 *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.

Vraag J1: Moet het horizontaal instrument de garantietermijnen in het geval van gebrek aan overeenstemming verlengen met de periode gedurende welke reparaties werden uitgevoerd?

Optie 1: Status-quo: geen wijziging.

Optie 2: Ja. Het horizontaal instrument moet bepalen dat de wettelijke garantie wordt verlengd met de periode gedurende welke de consument de goederen wegens uitgevoerde reparaties niet kon gebruiken.

5.5.3 *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 a period to be specified 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.

Vraag J2: Moet bij de reparatie van goederen de garantie automatisch worden uitgebreid tot terugkerende gebreken?

Optie 1: Status-quo: De garantie moet niet worden uitgebreid.

Optie 2: De wettelijke garantietermijn moet worden verlengd met een na de reparatie vast te stellen periode ter dekking van eventuele reparaties wegens hetzelfde gebrek.

5.5.4 *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 delivery²⁹.

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.

Vraag J3: Moeten er specifieke regels komen voor tweedehandsgoederen?

Optie 1: Een horizontaal instrument moet geen uitzondering voor tweedehandsgoederen maken: de verkoper en de consument kunnen in dat geval voor gebreken aan tweedehandsgoederen geen kortere garantietermijn overeenkomen.

Optie 2: Een horizontaal instrument moet specifieke regels voor tweedehandsgoederen omvatten: de verkoper en de consument kunnen een kortere garantietermijn voor gebreken aan tweedehandsgoederen overeenkomen (doch niet korter dan een jaar).

5.6 *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

²⁹

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.

the burden of proof. This way the reversal of the burden of proof serves de facto as a limitation of the legal guarantee³⁰.

The Commission wonders if the present regime should not 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) and provided that the consumer acts in good faith. In any case the reversal of the burden of proof applies 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.

Vraag J4: Bij wie dient de bewijslast te rusten dat de gebreken al bij levering bestonden?

Optie 1: Status-quo: Tijdens de eerste zes maanden is het aan de verkoper om te bewijzen dat het defect op het moment van levering niet bestond.

Optie 2: Gedurende de gehele garantietermijn is het aan de verkoper om te bewijzen dat het gebrek op het tijdstip van levering niet bestond, zolang dit verenigbaar is met de aard van de goederen en gebreken.

5.7 Remedies

5.7.1 Introduction

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.

5.7.2 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.

³⁰

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.

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).

Vraag K1: Moet de consument uit de beschikbare rechtsmogelijkheden vrij kunnen kiezen?

Optie 1: Status-quo: de consument moet eerst om reparatie/vervanging vragen en pas als dat niet mogelijk is om korting of beëindiging van de overeenkomst.

Optie 2: De consument moet van meet af aan uit de beschikbare rechtsmogelijkheden kunnen kiezen. Beëindiging van de overeenkomst is echter pas onder bepaalde voorwaarden mogelijk.

Optie 3: De consument moet eerst om reparatie, vervanging of korting vragen en kan pas beëindiging van de overeenkomst verlangen als hem geen andere mogelijkheden meer overblijven.

5.8 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 confusion for consumers and businesses.

Vraag K2: Moet de consument de verkoper van het gebrek aan overeenstemming op de hoogte brengen?

Optie 1: Het moet verplicht worden de verkoper van ieder gebrek aan overeenstemming op de hoogte te brengen.

Optie 2: Het gebrek aan overeenstemming moet in bepaalde omstandigheden worden gemeld (bv. wanneer de verkoper handelde in strijd met de goede trouw of blijk gaf van grove nalatigheid).

Optie 3: De verplichting tot kennisgeving binnen een bepaalde termijn moet komen te vervallen.

5.9 *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 of 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 review³¹.

Vraag L: Moet het horizontaal instrument de producent rechtstreeks aansprakelijk stellen voor een gebrek aan overeenstemming?

Optie 1: Status-quo: geen communautaire regels inzake de directe aansprakelijkheid van producenten.

Optie 2: Invoering van directe aansprakelijkheid van producenten onder de hierboven beschreven voorwaarden.

5.10 *Consumer Goods Guarantees (Commercial guarantees)*

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.

5.10.1 *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

³¹ 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.

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.

Vraag M1: Moet een horizontaal instrument voorzien in standaardvoorschriften voor handelsgaranties?

Optie 1: Status-quo: het horizontaal instrument moet geen standaardvoorschriften bevatten.

Optie 2: Er moeten standaardvoorschriften voor handelsgaranties worden ingevoerd.

5.10.2 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).

Vraag M2: Moet een horizontaal instrument de overdraagbaarheid van de handelsgarantie regelen?

Optie 1: Status-quo: de mogelijkheid om een handelsgarantie over te dragen moet niet communautair worden geregeld.

Optie 2: Er moet een dwingende bepaling worden ingevoerd dat de garantie automatisch op de volgende kopers overgaat.

Optie 3: Het horizontaal instrument moet bij wijze van standaardregel voorzien in overdraagbaarheid, d.w.z. een garantieverlener kan de mogelijkheid om een handelsgarantie over te dragen uitsluiten of beperken.

5.10.3 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.

Vraag M3: Moet het horizontaal instrument een regeling voor handelsgaranties bevatten die beperkt zijn tot specifieke onderdelen?

Optie 1: Status-quo: handelsgaranties die tot specifieke onderdelen beperkt zijn, moeten niet in het horizontaal instrument worden geregeld.

Optie 2: Het horizontaal instrument moet alleen voorzien in een informatieverplichting.

Optie 3: Het horizontaal instrument moet voorzien in een informatieverplichting en bepalen dat een garantie automatisch betrekking heeft op het hele product.

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.

Vraag N: Zijn er andere onderwerpen die u in het kader van de consumentenbescherming op EU-niveau nader onderzocht of aangepakt wenst te zien?

BIJLAGE 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.