



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.4.2001
KOM(2001) 161 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om

"øget adgang for forbrugerne til alternativ bilæggelse af tvister"

MEDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om

"øget adgang for forbrugerne til alternativ bilæggelse af tvister"

INDLEDNING

Denne meddelelse bygger videre på eksisterende fællesskabsinitiativer¹ med henblik på at fremme ordninger som alternativer til retssystemet og dermed fremme forbrugernes adgang til enkel, hurtig, effektiv og omkostningslav bilæggelse af tvister. Det fremgår klart af drøftelserne med de forskellige berørte parter, at anvendelsen af alternative ordninger til udenretslig bilæggelse af tvister har en væsentlig rolle at spille, når den enkelte forbrugers klagemuligheder skal forbedres. For at sikre forbrugernes tillid til det indre marked er det nødvendigt, at der findes effektive mekanismer, der giver dem en realistisk og økonomisk overkommelig mulighed for at klage.

Selv om der i henstilling 98/257/EF fastsættes en række principper med henblik på at forbedre forbrugernes tillid til udenretslig bilæggelse af tvister, er disse begrænset til udenretslige organer, hvor en tredjemand foreslår eller foreskriver en løsning. For at give forbrugerne større valgmulighed og øget fleksibilitet, navnlig i lyset af den elektroniske handel ("e-handel") og udviklingen i kommunikationsteknologien, henviser denne meddelelse til Kommissionens henstilling [../../] om principper for udenretslige organer til mindelig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, som ikke er omfattet af henstilling 98/257/EF.

Det blev på det forum for det indre marked, som Kommissionen, det franske formandskab og Europa-Parlamentet arrangerede den 28. og 29. november 2000, fremhævet, at det er meget vigtigt, at både forbrugere og forretningsdrivende har tillid til systemet. Der var almindelig enighed blandt de mere end 400 deltagere om, at domstolene er for dyre og tidskrævende, og om at kræve nogle effektive udenretslige foranstaltninger til bilæggelse af tvister.

Principperne er af afgørende betydning, hvis man vil skabe en sådan tillid. Kommissionen er imidlertid allerede begyndt at analysere de praktiske problemer i forbindelse med at søge information om og få adgang til de udenretslige organer til bilæggelse af tvister og har oprettet Det Europæiske Udenretslige Netværk (EEJ-Net) med henblik på at give de forbrugere, der vælger at anvende disse procedurer, den rette information og praktiske vejledning. Der er desuden blevet oprettet sektorspecifikke netværk, f.eks. det udenretslige klagenetværk inden for finansielle tjenesteydelser, som supplerer det overordnede netværk med specialiseret rådgivning og støtte.

¹ Navnlig Kommissionens henstilling 98/257/EF af 30. marts 1998 om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet (EFT L 115 af 17.4.1998, s. 31-34) og Kommissionens arbejdsdokument om oprettelsen af et europæisk udenretsligt net (EEJ-nettet) (SEK(2000) 405).

KLAGEMULIGHEDER I DET INDRE MARKED

Den fortsatte udvidede økonomiske aktivitet i det indre marked betyder, at flere og flere af forbrugernes aktiviteter ikke er begrænset til deres egen medlemsstat. Det forventes i høj grad, at denne udvikling vil gå endnu hurtigere med indførelsen af euroen, den øgede rejseaktivitet og anvendelsen af ny teknologi for at lette fjernsalg, f.eks. over Internettet, metoder til mobil kommunikation og digital teleshopping. Disse midler giver de nationale forbrugere de praktiske værktøjer til at blive aktive forbrugere på tværs af grænserne. Hvis forbrugerne imidlertid skal udnytte disse muligheder, må det sikres, at de vedvarende og direkte har indflydelse herpå.

Forbrugerne har i medfør af adskillige fællesskabsinstrumenter² et sæt grundlæggende rettigheder. Hvis disse rettigheder i praksis skal have nogen værdi, skal der findes mekanismer, der kan sikre udøvelsen af dem. Hvis forbrugerne skal have tilstrækkelig tillid til at handle uden for deres egen medlemsstat og drage nytte af det indre marked, skal de have sikkerhed for at kunne klage, hvis noget går galt. Muligheden for at anvende alternativer til domstolene kan også forebygge, at der opstår tvister, ved at give parterne et incitament til at bilægge tvisten, før det bliver nødvendigt at formalisere deres problemer med inddragelse af tredjemand. Det forhold, at der findes sådanne ordninger, kan således endog være med til at forebygge problemer. Det er ikke blot et spørgsmål om at øge forbrugernes tillid, men også at sikre, at der er reel konkurrence og adgang til det indre marked for virksomheder, navnlig små og mellemstore virksomheder.

Udviklingen af kommunikationsteknologi spiller en væsentlig rolle ved at give forbrugerne og de forretningsdrivende midlerne til at bilægge en tvist, navnlig når parterne på grund af deres bopæl ikke er omfattet af samme nationale lovgivning. Erfaringerne med traditionelle måder at bilægge tvister på vil være væsentlig for anvendelsen af elektroniske procedurer. Der er allerede ved at dukke mange nye procedurer op³, som omfatter de traditionelle metoder, men med de ekstra fordele, ny teknologi giver, f.eks. at der er bedre adgang til disse, at bilæggelsen af tvister sker meget hurtigere, og at parterne har mere hånd i hanke hermed. Teknologien vil derfor i stadig højere grad spille en central rolle ved at lette bilæggelsen af tvister og bør udnyttes, så der sikres et troværdigt alternativ til at afgøre tvisten ved domstolene. Dette vil være en væsentlig faktor, når den gensidige tillid mellem forbrugere og forretningsdrivende på det indre marked skal sikres.

ALTERNATIV BILÆGGELSE AF TVISTER

Alternativ bilæggelse af tvister dækker en række udenretslige organer, der udgør et alternativ til at lade tvisten afgøre ved domstolene. De alternative ordninger kan omfatte, men er ikke kun begrænset til, voldgift, uvildig evaluering af sagen på et tidligt tidspunkt, ekspertvurdering, mægling og forlig. Ordningerne til bilæggelse af tvister kan således variere lige fra bindende afgørelser til anbefalinger eller aftaler parterne imellem. Organisationen og forvaltningen af de udenretslige ordninger kan ligeledes variere, og de kan således være

² F.eks. Rådets direktiv 84/450/EØF om vildledende reklame (EFT L 250 af 19.9.1984), Rådets direktiv 97/55/EF om ændring af direktiv 84/450/EØF om vildledende reklame for at medtage sammenlignende reklame (EFT L 290 af 23.10.1997), Rådets direktiv 93/13/EF om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95 af 21.4.1993), direktiv 97/7/EF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg (EFT L 144 af 4.6.1997) og direktiv 1999/44/EF om visse aspekter af forbruger køb og garantier i forbindelse hermed (EFT L 171 af 7.7.1999).

³ F.eks. Webtrader, ECODIR, Cypercourt, e-Mediator og ODR.NL.

organiseret i privat eller offentligt regi og bestå af ombudsmandsordninger, forbrugerklagenævn, private mæglere, handelsorganisationer osv. De forskellige ordninger har forskellige karakteristika og er mere eller mindre effektive afhængig af omstændighederne. Det er ofte upraktisk og tilmed forvirrende at samle dem under én overskrift. En nyttig skelnen går mellem ordninger, hvor en uvildig tredjemand foreslår eller træffer en beslutning, og ordninger, hvor den uvildige part forsøger at bringe parterne sammen og hjælpe dem med at finde en løsning efter fælles overenskomst. Hvilken af ovennævnte ordninger, der er den mest hensigtsmæssige, afhænger af tvistens art. Kommissionen har allerede gjort en indsats for så vidt angår den første kategori via en række specifikke initiativer:

- **Kommissionens meddelelse fra 1998 om udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet**⁴ henviste til Kommissionens henstilling 98/257/EF, hvori der fastsættes syv principper (uafhængighed, åbenhed, kontradiktion, effektivitet, lovlighed, frihed og repræsentation), som udenretslige organer for bilæggelse af tvister i medlemsstaterne skal tilbyde brugerne. Hensigten med disse principper er, at hvis de overholdes, sikres forbrugere og forretningsdrivende, at deres sager vil blive behandlet med strenghed, billighed og uafhængighed og med den forventede fordel, at deres tvist bliver bilagt på en enklere og hurtigere måde. Principperne er nøglen til at skabe gensidig tillid i forbindelse med disse ordninger, navnlig når parterne er bosiddende i forskellige medlemsstater. Alle medlemsstaterne har informeret Kommissionen om de udenretslige organer, som de har vurderet er i fuld overensstemmelse med principperne, og disse oplysninger er lagt ud på Kommissionens websted. I meddelelsen forudså Kommissionen behovet og det ønskelige i at oprette et net af disse organer på EU-plan for at forbedre behandlingen af tvister på forbrugerområdet, der går på tværs af grænserne.
- For at overvinde de praktiske forhindringer med at oprette et net af godkendte organer foreslog Kommissionen, at der blev oprettet **et Europæisk Udenretsligt Netværk (EEJ-nettet)**⁵. EEJ-nettet skal udgøre en kommunikations- og støttestruktur bestående af nationale kontaktsteder (eller "clearingcentre") i hver medlemsstat. Hvis en forbruger har en tvist med en virksomhed, kan den pågældende kontakte sit clearingcenter for at få råd og støtte til at indsende en klage til det alternative organ for bilæggelse af tvister, hvor virksomheden har hjemsted. I tilfælde af tvister på tværs af grænserne vil clearingcentret tage sig af de hindringer for udenretsligt at klage, der kan opstå på grund af sprogforskelle og manglende information, og derefter sende klagen via nettet til det relevante organ. Dette vil være et springbræt for forbrugerne, når de skal overvinde hindringerne for at udnytte en alternativ procedure til bilæggelse af tvister i en anden medlemsstat. På længere sigt vil nettet takket være dets fleksible struktur kunne udvikle sig og komme til at omfatte nye alternative organer til bilæggelse af tvister, udnytte den teknologiske udvikling og udgøre grundlaget for at skabe synergi med tredjelande. Kommissionen er ved at koordinere og etablere nettet med medlemsstaterne. Når EEJ-nettet er etableret og fungerer, vil det dække såvel traditionelt fjernsalg (f.eks. postordre og teleshopping) som nye

⁴ KOM(1998) 198 endelig udg.

⁵ Se Kommissionens arbejdsdokument om oprettelse af et Europæisk Udenretsligt Netværk (EEJ-Net), SEC(2000) 405, tilgængeligt på:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just06_en.pdf

kommunikationsmetoder (f.eks. elektronisk handel). Henstilling 98/257/EF og nettet vil i høj grad være med til at få alternative ordninger til bilæggelse af tvister til at fungere i det indre marked.

- Hvad angår de finansielle tjenesteydelser er det udenretslige klagenetværk inden for finansielle tjenesteydelser (**FIN-NET** - FINancial Services complaints NETwork)⁶ for nylig blevet oprettet som et supplement til EEJ-nettet med et specifikt netværk til bilæggelse af tvister vedrørende finansielle tjenesteydelser. Netværket forbinder de forskellige nationale ordninger til alternativ bilæggelse af tvister vedrørende finansielle tjenesteydelser for at danne et netværk på fællesskabsniveau. Der er på dette område i modsætning til andre handelsområder allerede oprettet specifikke alternative ordninger til bilæggelse af tvister i hver medlemsstat. Det udenretslige klagenetværk inden for finansielle tjenesteydelser bygger på en veletableret tradition for at finde udenretslige løsninger ved hjælp af den viden og den erfaring, man besidder på national plan. Forbrugerne har således en vis fleksibilitet med hensyn til indgivelse af klager, bl.a. via klageinstanser i deres eget land. Informationsudvekslingen mellem klageinstanser vil blive forbedret og deltagerne i ordningen er blevet enige om en række samarbejdsprocedurer, der skal gælde i hele EU. De enkelte ordninger varierer fra land til land, men de skal alle overholde principperne i Kommissionens henstilling 98/257/EF.

STØRRE VALGMULIGHEDER

Henstilling 98/257/EF dækker imidlertid ikke den anden kategori af alternativ for bilæggelse af tvister, hvor tredjemand letter processen ved at bringe parterne sammen og hjælpe dem med at finde en løsning efter fælles overenskomst. Karakteristisk for de fleste tvister på forbrugerområdet er, at transaktionerne er af beskeden værdi sammenlignet med omkostningerne ved at få tvisten afgjort ved domstolene. Det er derfor nødvendigt at fremme en lang række fleksible løsninger, der står i forhold til problemets størrelse og er effektive, tilgængelige og forståelige for brugerne generelt.

Det noteres i Rådets resolution af 25. maj 2000 om et fællesskabsdækkende netværk af nationale organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet⁷, at der i medlemsstaterne findes mange udenretslige organer, der falder uden for anvendelsesområdet for henstilling 98/257/EF, men som også spiller en nyttig rolle for forbrugerne. Rådet opfordrede navnlig Kommissionen til at udarbejde fælles kriterier til evaluering af sådanne udenretslige organer, der bl.a. skal sikre deres kvalitet, billighed og effektivitet, således at de kan medtages i EEJ-nettet.

Kommissionen, medlemsstaterne og Europa-Parlamentet har inden for seneste år drøftet spørgsmålet om forbrugernes tillid til bilæggelse af tvister i forbindelse med drøftelserne om retlig kompetence og især om fremme af elektronisk handel⁸. Et af de klare budskaber har

⁶ Se: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/adr.htm

⁷ EFT C 155 af 6.6.2000, s. 1-2.

⁸ Særlig Kommissionens høring den 4. og 5. november 1999 om elektronisk handel: retlig kompetence og gældende lovgivning ("*Electronic Commerce: Jurisdiction and Applicable Law*"), Kommissionens workshop den 21. marts 2000 om udenretslige systemer for bilæggelse af tvister vedrørende elektronisk handel ("*Out-of-court dispute settlement systems for e-commerce*") , det amerikanske handelsministeriums offentlige workshop den 6. og 7. juni 2000 om "alternative ordninger til

været, at en helhedsløsning ikke ville være hensigtsmæssig for at fremme forskellige, innovative, fleksible og effektive udenretslige organer til bilæggelse af tvister på forbrugerområdet. Der er dog bred enighed om, at alle alternative ordninger til bilæggelse af tvister skal være behæftet med samme fælles garantier, der sikrer uvildighed, gennemsigtighed, effektivitet og billighed. Det er derfor nødvendigt at skabe et klima, hvor de mest hensigtsmæssige ordninger til bilæggelse af tvister kan udvikle sig, navnlig i forbindelse med tvister på tværs af grænserne.

FÆLLES KRITERIER

For at skabe et sådan klima er det nødvendigt, at alle deltagere har tilstrækkelig tillid til ordningerne. Forbrugere og erhvervsdrivende har brug for sikkerhed for, at deres tvist vil blive behandlet med billighed, strenghed og effektivitet. Et organ for bilæggelse af tvister må være pålideligt, konsekvent og troværdigt. De udenretslige organer har brug for sikkerhedsforanstaltninger, således at deres ydelser ikke undergraves og deres generelle omdømme ikke ødelægges af dårlige udenretslige organer. Det er derfor nødvendigt at fastsætte en række fælles principper, som disse organer skal efterleve. Dette betyder ikke i detaljer at foreskrive, hvorledes de skal fungere. Det betyder, at der indkredses et sæt principper, som disse organer skal respektere for at sikre en fælles minimumsstandard. Det centrale grundlag for disse principper er allerede i et stort omfang blevet identificeret i forbindelse med Kommissionens andre initiativer på dette område, og det var derfor nødvendigt at præcisere disse standarder nærmere for at sikre lignende minimumsgarantier, som kan anvendes for mindre formelle alternative ordninger til bilæggelse af tvister. Disse principper blev etableret i samråd med eksperter fra medlemsstaternes regeringer.

I henstilling [../..] fastsættes derfor en række principper for enhver tredjepartsordning med procedurer, hvor det forsøges at bilægge tvisten ved at bringe parterne sammen for at overtale dem til at finde en løsning efter fælles overenskomst. Henstillingen har imidlertid ikke til formål at dække forbrugerklageordninger, som forvaltes af en forretningsdrivende, og som anvendes i direkte samspil med forbrugeren, eller sådanne ordninger, der varetager sådanne opgaver, og som forvaltes af den forretningsdrivende selv eller på dennes vegne. Anvendelsen af principperne bør skabe større tillid til sådanne procedurer ved at sikre gennemsigtighed for så vidt angår deres funktionsmåde og pålidelighed i kraft af deres uvildighed, gennemsigtighed, effektivitet og billighed. Disse grundlæggende sikkerhedsforanstaltninger vil gøre det betydeligt lettere for sådanne organer at tilbyde deres procedurer i alle medlemsstater.

Det er nødvendigt at skabe større bevidsthed hos såvel forbrugere som forretningsdrivende for så vidt angår disse ordningers potentiale og rolle. Ordningerne vil også spille en væsentlig rolle ved at give forbrugere og forretningsdrivende flere valgmuligheder, når de skal bilægge en tvist. Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne til at meddele den de nærmere karakteristika for sådanne organer, der ønsker at anvende principperne og derved blive medtaget i dets webdatabase og deltage i EEJ-nettet.

bilæggelse af tvister vedrørende forbrugertransaktioner på et onlinemarked uden grænser ("*Alternative Dispute Resolution for Consumer Transactions in the Borderless Online Marketplace*"), og en fælles konference organiseret af OECD, ICC og HCOPIL i Haag den 12. og 13. december 2000 over temaet "*Building Trust In The Online Environment: Business To Consumer Dispute Resolution Conference*".