



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato:
Kontor: Formueretskontoret
Sagsnr.: 2010-7220/21-0068
Dok.: DBJ40379

GRUNDNOTAT

vedrørende Kommissionens grøn bog om løsningsmodeller for indførelse af en europæisk aftaleret for forbrugerne og erhvervslivet (KOM(2010) 348 endelig)

Resumé

Kommissionen har sendt en grøn bog om løsningsmodeller for indførelse af en europæisk aftaleret for forbrugerne og erhvervslivet i høring. I grønbogen opstiller Kommissionen syv mulige løsningsmodeller for indførelsen af et europæisk aftaleretligt instrument med henblik på at styrke det indre marked. De mest vidtgående af disse løsningsmodeller vil i givet fald indebære, at der indføres et bindende instrument enten i form af et direktiv eller en forordning om indførelse af europæisk aftaleret eller i form af en forordning om indførelse af en europæisk civillov. De øvrige løsningsmodeller indeholder derimod alene ikke-bindende tiltag. Der peges i grønbogen på mulige fordele og ulemper ved de enkelte modeller, og der stilles i tilknytning hertil en række spørgsmål om, hvilket nærmere anvendelsesområde et europæisk aftaleretligt instrument bør have. Grønbogen rejser ikke i sig selv spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der er høringsfrist for bemærkninger til grønbogen den 31. januar 2011. Justitsministeriet vil udarbejde et høringssvar til Kommissionen, når den høring af relevante myndigheder og organisationer, som ministeriet har iværksat, er afsluttet.

1. Baggrund

Europa-Parlamentet har i de senere år vedtaget flere beslutninger om eventuel harmonisering af aftaleretten m.v. i EU-landene, og ved beslutning af 16. marts 2000 om Europa-Kommissionens arbejdsprogram an-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

modede Europa-Parlamentet Kommissionen om at undersøge, om en mere vidtgående harmonisering på det civilretlige område er blevet nødvendig som følge af det indre markeds funktion.

Bl.a. på denne baggrund fremlagde Kommissionen i 2001 en meddelelse om europæisk aftaleret (KOM(2001) 398), der havde til formål at iværksætte en offentlig høring om de mulige problemer, som forskellene mellem medlemsstaternes aftaleret medfører, og om eventuelle tiltag for at løse dem.

Kommissionen offentliggjorde herefter på baggrund af høringen en handlingsplan i 2003 (KOM(2003) 68), hvori den bl.a. foreslog, at der – med henblik på at forbedre den europæiske aftaleret og gøre den mere ensartet – indføres en fælles referenceramme, der omfatter fælles principper, definitioner og standardregler, som lovgivningsmyndighederne på EU-plan skal anvende ved udarbejdelse eller ændring af lovgivning.

Kommissionen etablerede herefter et internationalt akademisk netværk, der skulle lave en forberedende juridisk analyse med henblik på vedtagelse af en sådan fælles referenceramme. Netværkets arbejde blev afsluttet med offentliggørelsen af et udkast til en fælles referenceramme (Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR), udgivet af forlaget Sellier, München 2009).

I Stockholmprogrammet opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremsætte et forslag til en fælles referenceramme og til at undersøge bl.a. det aftaleretlige spørgsmål og behovet for eventuelle yderligere tiltag på dette område nærmere.

Ved Kommissionens afgørelse af 26. april 2010 (EUT L 105 af 27. april 2010, s. 109) har Kommissionen nedsat en ekspertgruppe, der skal undersøge, om der kan indføres et brugervenligt europæisk aftaleretligt instrument, som vil kunne gavne forbrugerne og erhvervslivet, og som samtidig kan garantere den retlige sikkerhed.

Kommissionen har efterfølgende udarbejdet en grønbog af 1. juli 2010.

Det er bl.a. hensigten med grønbogen, at resultaterne af den offentlige høring om grønbogen, som Kommissionen har iværksat, skal indgå i ekspertgruppens videre arbejde.

Afhængigt af vurderingen af resultaterne af høringen vil Kommissionen eventuelt foreslå yderligere tiltag inden 2012.

2. Grøn bogens indhold

2.1. Kommissionens syv løsningsmodeller

Grøn bogen indeholder følgende syv modeller, som Kommissionen ser som mulige løsninger for indførelsen af et europæisk aftaleretligt instrument med henblik på at styrke det indre marked:

1) Offentliggørelse af ekspertgruppens resultater

Den første løsningsmodel går ud på, at ekspertgruppens arbejde skal gøres let tilgængeligt ved umiddelbar offentliggørelse på Kommissionens websted uden nogen forudgående godkendelse på EU-plan.

Ekspertgruppens arbejde vil herefter kunne tjene som inspirationskilde for de lovgivende myndigheder på europæisk og nationalt plan og for aftaleparter i forbindelse med opstilling af standardvilkår samt anvendes i uddannelsesmæssige sammenhænge.

Kommissionen peger på, at denne løsning på lang sigt vil kunne bidrage til, at den nationale aftalelovgivning på frivillig basis gøres mere ensartet.

Kommissionen peger imidlertid også på, at forskellene i aftaleretten ikke kan mindskes væsentligt ved en tekst, der ikke har nogen formel autoritet eller status for domstolene eller de lovgivende myndigheder. Løsningen kan derfor ikke fjerne hindringerne på det indre marked.

2) En officiel "værktøjskasse" for de lovgivende myndigheder

Den anden løsningsmodel går ud på, at resultaterne af ekspertgruppens arbejde skal danne grundlag for en meddelelse eller afgørelse fra Kommissionen om europæisk aftaleret, som Kommissionen skal bruge som "værktøjskasse", når den udarbejder forslag til ny lovgivning eller reviderer eksisterende foranstaltninger.

Som en variant af denne løsning peger Kommissionen endvidere på, at "værktøjskassen" i stedet kunne gøres til genstand for en interinstitution-

nel aftale mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om, at de konsekvent skal henvise til dens bestemmelser ved udarbejdelse af og forhandlinger om lovgivningsforslag, der bygger på europæisk aftaleret.

Kommissionen anfører, at ulempen ved en ”værktøjskasse” er, at den ikke umiddelbart vil medføre konkrete fordele for det indre marked, da den ikke vil fjerne forskellene i lovgivningen og heller ikke vil sikre en ensartet anvendelse og fortolkning af EU-retten fra domstolenes side.

3) Kommissionshenstilling om europæisk aftaleret

Den tredje løsningsmodel går ud på, at Kommissionen vedtager en henstilling, der enten kan gå ud på at opfordre medlemsstaterne til at erstatte deres nationale aftaleret med det anbefalede europæiske instrument, eller at opfordre medlemsstaterne til at indføre instrumentet som en frivillig ordning, der giver aftalparterne et alternativ til national ret.

Kommissionen peger på, at en henstilling ikke vil være bindende for medlemsstaterne, og at en sådan løsning derfor indebærer en risiko for en uensartet og ufuldstændig tilgang medlemsstaterne i mellem.

4) Forordning om indførelse af et frivilligt europæisk retligt instrument

Den fjerde løsningsmodel går ud på, at der ved en forordning indføres et frivilligt instrument, der skal udarbejdes som en ”2. ordning” i de enkelte medlemsstater og dermed giver parterne valget mellem to nationale aftaleretlige ordninger. Der vil være tale om et omfattende sæt aftaleretlige regler, som parterne kan vælge som den gældende aftaleret, og som skal kunne begrænse anvendelsen af nationale præceptive regler, herunder regler om forbrugerbeskyttelse.

Kommissionen peger på, at en sådan løsning vil betyde, at dommere og juridiske fagfolk i visse tilfælde ikke behøver at undersøge udenlandsk lovgivning, hvilket for øjeblikket er tilfældet i henhold til lovvalgsreglerne, og at løsningen dermed både vil kunne reducere omkostninger for erhvervslivet og lette retssystemets administrative byrder.

Kommissionen finder, at et sådant frivilligt instrument i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet kan udgøre et fornuftigt alternativ til en fuldstændig harmonisering af medlemsstaternes lovgivning, men at instrumentet på den anden side vil kunne kritiseres for at gøre retsforhol-

dene mere komplicerede og dermed nødvendiggøre klare oplysninger, for at forbrugerne kan træffe en velfunderet beslutning om, hvorvidt de ønsker at indgå en aftale på det alternative grundlag.

5) Direktiv om europæisk aftaleret

Den femte løsningsmodel går ud på, at der udstedes et direktiv, der harmoniserer medlemsstaternes aftaleret på grundlag af fælles minimumsstandarder.

Kommissionen anfører, at et sådant direktiv vil kunne mindske de retlige forskelle ved at skabe en vis konvergens mellem medlemsstaternes lovgivning. Kommissionen giver dog samtidig udtryk for den opfattelse, at harmonisering gennem direktiver baseret på minimumsharmonisering ikke nødvendigvis vil føre til en ensartet gennemførelse og fortolkning af reglerne.

6) Forordning om indførelse af europæisk aftaleret

Den sjette løsningsmodel går ud på, at der udstedes en forordning om indførelse af europæisk aftaleret, der kan erstatte medlemsstaternes lovgivning med et ensartet sæt europæiske regler.

Kommissionen anfører, at denne løsning vil medføre en ensartet anvendelse og fortolkning af de aftaleretlige regler, hvilket vil kunne gøre det lettere at indgå aftaler på tværs af grænserne og være et effektivt middel til at bilægge tvister.

Kommissionen peger dog samtidig på, at løsningen vil kunne rejse spørgsmål i forhold til subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet, idet en erstatning af de mange forskellige nationale regler med et sæt fælles regler – især hvis indenlandske aftaler også omfattes af forordningen – måske ikke vil være en foranstaltning, der står i rimeligt forhold til handelshindringerne inden for det indre marked.

7) Forordning om indførelse af europæisk civillov

Den syvende løsningsmodel går ud på, at der vedtages en forordning, der omfatter ikke blot aftaleret men også andre retsområder, som f.eks. erstatningsretten.

Kommissionen konstaterer, at en sådan løsning vil være at gå et skridt videre end en forordning om europæisk aftaleret, og at det endnu ikke er fastslået, om et så omfattende instrument som en europæisk civillov kan begrundes ud fra subsidiaritetsprincippet.

2.2. Anvendelsesområdet for et europæisk aftaleretligt instrument

I tilknytning til de syv mulige løsningsmodeller stiller Kommissionen en række spørgsmål om, hvilket nærmere anvendelsesområde et europæisk aftaleretligt instrument bør have, herunder om instrumentet bør omfatte både aftaler mellem erhvervsdrivende og aftaler mellem erhvervsdrivende og forbrugere, om instrumentet bør omfatte både grænseoverskridende og indenlandske aftaler, og om, hvilke typer regler instrumentet skal indeholde, samt hvilke typer af aftaler instrumentet bør finde anvendelse på.

Kommissionen redegør ikke nærmere for sine egne overvejelser om, hvorledes disse spørgsmål bør besvares.

3. Gældende dansk ret

Aftaleretten er i Danmark en del af privatretten (i modsætning til den offentlige ret) og en del af formueretten (i modsætning til f.eks. familieretten). Regler om aftalers indgåelse, gyldighed og fortolkning er almindelig aftaleret i den forstand, at reglerne er fælles for de fleste aftaler. Regler om aftalers indhold og opfyldelse/misligholdelse er en anden central del af aftaleretten.

Aftaleretten er i vidt omfang lovreguleret, men der gælder også en række ulovbestemte principper m.v. Endvidere er der på mange væsentlige områder inden for erhvervslivet udarbejdet standardvilkår eller standardaftaler, f.eks. AB 92 vedrørende entreprisforhold.

Aftaleretten bygger på et princip om aftalefrihed, dvs. at der kan indgås aftaler med hvem, man vil, og med det indhold, som parterne kan blive enige om. Princippet er dog modificeret i en række love, bl.a. i forbrugerlovgivningen.

Aftaleloven indeholder generelle regler navnlig om aftaleindgåelse, aftalers ugyldighed samt om fuldmagtsforhold. Loven indeholder desuden visse særlige regler om forbrugerftaler. Loven gælder – med undtagelse

af de særlige regler om forbrugeraftaler – kun, hvis ikke andet er aftalt eller følger af handelsbrug (kutyme).

Købeloven indeholder generelle regler om indhold og opfyldelse af aftaler om køb af løsøre. Lovens regler kan uden for forbrugerforhold fraviges ved aftale.

Den internationale købelov gennemfører dele af FN's konvention om aftaler om internationale køb (CISG) her i landet. Loven gælder kun for handelskøb og kun, hvor parterne har forretningssted i flere lande. Lovens regler kan fraviges ved aftale.

Andre generelle love om aftaleretlige spørgsmål er bl.a. gældsbrevsloven og forældelsesloven.

Der findes endvidere en række love, som regulerer visse aftaleretlige forhold inden for bestemte områder, f.eks. søloven, lov om internationale fragtaftaler, forsikringsaftaleloven, pakkerejsloven, lejelovent og konkursloven. Visse love indeholder både aftaleretlige og offentligretlige regler, f.eks. lov om visse betalingsmidler. Andre retsområder, eksempelvis det arbejdsretlige, er kendetegnet ved en høj grad af aftalebaseret regulering.

På forbrugerområdet er der i de seneste årtier ud over de særlige forbrugerregler i aftaleloven og købeloven gennemført en omfattende aftaleretlig lovgivning om bestemte aftaletyper mv. Det gælder f.eks. kreditaftaleloven, lov om visse forbrugerftaler, lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom og lov om forbrugerbeskyttelse ved aftaler, der giver brugsret til fast ejendom på timesharebasis. Bortset fra lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom indeholder de sidstnævnte love bestemmelser, der gennemfører EU-direktiver i dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Grønbogen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Kommissionens grøn bog er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v. med høringsfrist **den 1.november 2010**:

Aalborg Universitet, Aarhus Universitet, Advokatrådet, Aktive Forbrugere, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Autobranchens Handels- og Industriforening i Danmark, Boghandlerforeningen, Byretterne, Copenhagen Business School, Danmarks Automobilforhandler Forening, Danmarks Fotohandler Forening, Danmarks Nationalbank, Danmarks Optikerforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danmarks Skohandlerforening, Danmarks Sportshandler-Forening, Dansk Annoncørforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Dagligvareleverandør Forening, Dansk Detail, Dansk Ejendoms-mæglerforening, Dansk Erhverv, Dansk Erhvervssammenslutning, Dansk Fjernvarme, Dansk Forlæggerforening, Dansk IT, Dansk Kredit Råd, Dansk Landbrug, Dansk Magasinpresses Udgiverforening, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Timeshareejer Forening, Danske Advokater, Danske Biludlejere, Danske Busvognmænd, Danske Dagblades Forening, Danske Mediers Forum, Danske Regioner, Danske Reklame- og Relationsbureauers Brancheforening, Danske Spil, Danske Specialmedier, De Danske Bilimportører, De Samvirkende Købmænd, Den Danske Dommerforening, DI, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, DONG A/S, DSB, Ejendomsmæglernes Landsorganisation, Falck Danmark A/S, Feriehusudlejernes Brancheforening, Finans og Leasing, Finansrådet, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Forenede Danske Motorejere, Foreningen af Danske Internetmedier, Foreningen af fabrikanter og importører af elektriske husholdningsapparater, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen for Distance- og Internethandel, Formanden for Forbrugerklagenævnet, Forsikring & Pension, Frederiksberg Kommune, Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger, HORESTA, HTS, Håndværksrådet, Investeringsforeningsrådet, IT-branchen, KL, Københavns Kommune, Københavns Universitet, Landbrugsraadet, Landsorganisationen i Danmark, Liberale Erhvervs Råd, Oliebranchens Fællesrepræsentation, PBS, Post Danmark, Realkreditforeningen, Realkreditrådet, Rejsearrangørforeningen i Danmark, Rejsegarantifonden, Retssikkerhedsfonden, Sø- og Handelsretten, TEKNIQ, Telekommunikationsindustrien i Danmark, Vestre Landsret, Visit Denmark, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Østre Landsret.

6. Nærhedsprincippet

Grønbogen rejser ikke i sig selv spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

Justitsministeriet finder det rigtigst først at foretage en vurdering af nærhedsprincippet i forhold til et eventuelt senere forslag til en bindende retsakt om europæisk aftaleret, når et sådant forslag i givet fald måtte blive fremlagt.

7. Andre landes kendte holdning

Der ses ikke at foreligge officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til grønbogen.

8. Foreløbig dansk holdning

Justitsministeriet vil udarbejde et høringssvar til Kommissionen, når høringen af berørte organisationer mv. er afsluttet. Høringssvaret vil blive sendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Dette grundnotat vedrørende Kommissionens grønbog sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.