

Regionsudvalgets udtalelse om »Kommissionens meddelelse om udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet og Kommissionens henstilling om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet«

(1999/C 198/11)

REGIONSUDVALGET har —

under henvisning til Kommissionens meddelelse om udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet og Kommissionens henstilling om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet (KOM(1998) 198 endelig udg.) af 30.3.1998,

under henvisning til præsidiets beslutning af 15. juli 1998 om at afgive udtalelse i henhold til artikel 198 C, stk. 4, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og henvise det forberedende arbejde til Underudvalg 5 »Social- og Arbejdsmarkedspolitik, Sundhedsvæsen, Forbrugerbeskyttelse, Forskning, Turisme«,

under henvisning til Underudvalg 5's forslag til Regionsudvalgets udtalelse (CdR 441/98 rev. 1), som blev vedtaget den 26. januar 1999 med Rupert von Plotnitz som ordfører —

på den 28. plenarforsamling den 10.-11. marts 1999 (mødet den 10. marts) vedtaget følgende udtalelse.

1. Indledning

Under henvisning til høringerne i forbindelse med grønbogen om forbrugernes klagemuligheder og om bilæggelse af tvister på forbrugerområdet inden for enhedsmarkedet⁽¹⁾ og den efterfølgende handlingsplan⁽²⁾ har Kommissionen nu forelagt en meddelelse om udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet og en henstilling om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet (KOM(1998) 198 endelig udg. af 30.3.1998).

1.1. Kommissionen konstaterer ganske vist, at vedtagelsen af EU-bestemmelser har øget forbrugerbeskyttelsen betydeligt; dertil kommer, at medlemstaterne både på harmoniserede områder og på områder, hvor der endnu ikke er foretaget nogen tilnærmelse, har vedtaget en bred vifte af bestemmelser, som giver forbrugerne specifikke rettigheder.

1.2. På den anden side konstateres der også på EU-plan hindringer for, at rettighederne rent faktisk kan håndhæves effektivt. En forbruger, der ønsker at gøre sine rettigheder gældende for en domstol, hæmmes især af:

- De udgifter, der er forbundet med advokatbistand, retsgebyrer og ekspertbistand,
- Retssagens varighed,
- Barrierer af psykologisk art og forståelsesvanskeligheder på grund af de meget komplekse og formelle retsprocedurer.

1.3. Kommissionen konstaterer endvidere, at disse problemer allerede opstår, når der er tale om et indenlandsk mellemværende, men at de øges, når der er tale om tvister med international dimension. Generelt varer sagsbehandlingen afgjort for længe, og sagsomkostningerne er ude af proportion med sagernes begrænsede økonomiske omfang. Resultatet er, at mange forbrugere afstår fra at gøre deres rettigheder gældende ved domstolene.

2. Løsningsmuligheder

Som løsningsmuligheder drøftes tre fremgangsmåder:

- Forenkling og forbedring af de retslige procedurer,
- Forbedring af kommunikationen mellem de erhvervsdrivende og forbrugerne,
- Indførelse af udenretslige procedurer til bilæggelse af forbrugertvister.

2.1. Efter at have konstateret, at de muligheder, der allerede findes i de fleste medlemsstater for at gennemføre forenklede retssager i hvert fald for så vidt angår bagatelagte tvister, er forskellige, beskæftiger Kommissionen sig derefter i sit forslag med udenretslig bilæggelse af forbrugertvister. Det må hilse velkommen, da der dermed tages fat på muligheden for, at forbrugerne får lettere adgang til at kunne gøre deres rettigheder gældende, samt på en forbedring af kommunikationen mellem de erhvervsdrivende og forbrugerne, uden at der samtidig gribes ind i medlemsstaternes traditionelle retsprocedurer.

(1) KOM(93) 576 endelig udg. af 16. november 1993.

(2) KOM(96) 13 endelig udg. af 14. februar 1996.

2.2. Hvad angår muligheden for at indføre udenretslige procedurer konstaterer Kommissionen, at der i Europa findes en række udenretslige mekanismer, der specielt er beregnet på bilæggelse af tvister på forbrugerområdet. Dels er der tale om procedurer, der supplerer eller går forud for de retslige procedurer, som f.eks. mægling eller forlig, dels alternative ordninger, f.eks. voldgift.

2.2.1. Kommissionen konstaterer endvidere, at også udenretslige procedurer må give et minimum af garantier for at sikre en »korrekt retspleje« og for især at øge forbrugernes tillid til disse ordninger.

2.3. I sin meddelelse foreslår Kommissionen derfor to initiativer for at forbedre forbrugernes nuværende uoverskuelige muligheder for at gøre deres rettigheder gældende:

2.3.1. For det første skal indførelse af et internationalt gyldigt »europæisk klageskema for forbrugere« forbedre dialogen mellem forbrugerne og de erhvervsdrivende med henblik på at finde en mindelig løsning på uoverensstemmelsen umiddelbart efter dens opståen.

Løses problemet ikke på denne måde, overvejes det derefter at anvende klageskemaet til at indlede en udenretslig procedure, eventuelt alene ved at indgive klageskemaet. Klageskemaet, der er udarbejdet på grundlag af forudgående konsultationer med medlemsstaterne, skal udgøre en »håndsrækning« til forbrugerne, således at de kan formulere deres »begæring« mere målrettet, og indføres i første omgang som et pilotprojekt for 2 år.

2.3.2. For det andet foreslår Kommissionen i sin henstilling, at der fastsættes principper for, hvorledes udenretslige organer til bilæggelse af forbrugertvister skal fungere.

Henstillingen vedrører udelukkende procedurer, hvor — uafhængigt af procedurens betegnelse — en tredjemand intervenserer aktivt for at finde en løsning, der er bindende for parterne.

Kommissionen opstiller hovedsageligt følgende principper:

2.3.2.1. Princippet om det mæglende organs uafhængighed (skal bl.a. sikres ved hjælp af faglig kompetence og mandatets varighed, ligesom personlige relationer til parterne ikke må forekomme).

2.3.2.2. Princippet om åbenhed (skal bl.a. sikres ved hjælp af informationspligt vedrørende organets faglige og geografiske kompetence, procedureregler, gebyrer og afgørelsens retlige status samt regelmæssig offentliggørelse af rapporter om trufne afgørelser).

2.3.2.3. Princippet om kontradiktion.

2.3.2.4. Princippet om effektivitet (sikres bl.a. derved, at der ikke er pligt til at anvende juridisk bistand, ingen eller moderate gebyrer, hurtig sagsafvikling samt vidtrækkende kompetence til det mæglende organ).

2.3.2.5. Princippet om lovlighed (sikres bl.a. ved krav om overholdelse af de præceptive beskyttelsesforanstaltninger i organets etableringsland og obligatorisk angivelse af en begrundelse for afgørelsen).

Regionsudvalget finder det vigtigt at understrege, at udenretslige organer skal træffe deres afgørelser ikke blot i fuld overensstemmelse med lov og ret, men også under hensyntagen til billighedsprincippet, såfremt de berørte parter ønsker det.

2.3.2.6. Princippet om frihed (sikres bl.a. ved at forbrugeren ikke kan fraskrive sig muligheden for at indbringe en sag for domstolene, så længe tvisten ikke er opstået).

2.3.2.7. Princippet om repræsentation ved tredjemand på ethvert trin i proceduren.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Forbrugerbeskyttelsens betydning for borgerne i det indre marked

3.1.1. I tråd med Kommissionens udsagn om, at forbrugerbeskyttelse er af afgørende betydning for den europæiske integrations troværdighed, har Regionsudvalget i sin udtalelse af 17. maj 1994⁽¹⁾ om Grønbo om forbrugernes klagemuligheder og om bilæggelse af tvister på forbrugerområdet inden for enhedsmarkedet understreget, at skal enhedsmarkedet virke efter hensigten, er det nødvendigt, at de europæiske borgere har den tilstrækkelige tillid til det, fordi de ved, at eventuelle problemer kan løses via hurtig og effektiv bilæggelse af tvister.

Regionsudvalget var desuden af den opfattelse, at forbrugerbeskyttelsen, særlig i forbindelse med grænseoverskridende tvister, har fået en ny »europæisk« dimension. På denne baggrund og da der herskede usikkerhed om, hvorvidt forbrugernes rettigheder beskyttes effektivt, opfordrede Regionsudvalget Europa-Kommissionen til at prioritere problemet med forbrugernes klagemuligheder og bilæggelse af tvister på forbrugerområdet inden for enhedsmarkedet og i den forbindelse fuldt ud at udnytte de nye muligheder, der er givet med EU-traktatens artikel 129 A.

⁽¹⁾ CdR 47/94 — EFT C 217 af 6.8.1994, s. 29.

3.1.2. I denne forbindelse gøres der opmærksom på, at i forhold til den tidligere retssituation har både Maastricht-traktaten og nu også Amsterdam-traktaten (ny artikel 153) varigt styrket forbrugerbeskyttelsen i retning af opnåelse eller sikring af et højt niveau.

3.1.3. Det indre marked har bragt forbrugerne, men sandelig også de erhvervsdrivende, fordele, hvilket hilses velkommen. Efter Regionsudvalgets opfattelse må en forbruger på det europæiske indre marked kunne forlade sig på, at der findes en i vidt omfang harmoniseret udenretslig procedure til bilæggelse af forbrugerretlige uoverensstemmelser. Det er også nødvendigt, at forbrugerne og deres organisationer får bedre kendskab til de muligheder, de har for at tage affære enten ad rettens vej eller via udenretslige instanser. Endvidere vil det være nyttigt at fremhæve virksomhedernes tilslutning til de udenretslige kanaler til bilæggelse af tvister som et kvalitetsmærke for den service, de yder.

3.2. *Efterprøvning af, om EF-traktatens artikel 3 B, stk. 2 og 3, er overholdt*

Ikke mindst af hensyn til bevarelsen af regionernes og kommunernes kompetenceområder må det undersøges, om såvel »det europæiske klageskema for forbrugere« som principperne for organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet er i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 3 B, stk. 2 og 3 (subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet).

3.2.1. Regionsudvalget godkender Kommissionens forslag om at indføre de foreslåede foranstaltninger på frivillig basis og især som pilotprojekt for to år.

3.2.2. Regionsudvalget er af den opfattelse, at EU's bestemmelser, trods de senere års bestræbelser på EU-plan — f.eks. direktiv af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser eller direktivforslaget om køb af forbrugsvarer og forbrugsgarantier⁽¹⁾ — endnu ikke er så udviklet, at man kan gå ud fra, at der findes et tilnærmelsesvist ensartet beskyttelsesniveau for forbrugerne i de forskellige medlemsstater. På den anden side bekræfter Regionsudvalget den opfattelse, som det allerede gav udtryk for i udtalelsen om grønbogen, at forskellene i medlemsstaternes bestemmelser også er udtryk for en rig kulturel mangfoldighed i de nationale og regionale traditioner, som principielt må bevares.

3.2.3. På denne baggrund billiger Regionsudvalget uden forbehold Kommissionens udgangspunkt, nemlig at den foreliggende meddelelse skal lægge vægt på mulighederne for en udenretslig bilæggelse af tvister og fremme dem varigt. Dette gælder så meget desto mere, som hverken omkostningerne eller den tid, som en domstolsprocedure kræver i mange

nationale og især grænseoverskridende tvister, længere står i noget rimeligt forhold til sagens økonomiske omfang. Desuden er der en tendens til, at man med udenretslige procedurer i højere grad er i stand til at reagere smidigt på de særlige forhold i det enkelte tilfælde og dermed øge muligheden for de involverede parter accept, således som succesen med voldgiftsretspleje inden for handelsret klart demonstrerer. Hermed kan der endvidere tages hensyn til særlige regionale og lokale forhold, som f.eks. udbuds- eller efterspørgselstrukturen i visse former for handel med varer og tjenester.

3.2.4. Den styrkelse af den udenretslige bilæggelse af tvister, som Kommissionen foreslår, er i øvrigt i overensstemmelse med overvejelser eller allerede eksisterende procedurer i medlemsstaterne.

I de skandinaviske lande Danmark, Sverige og Finland behandles de fleste forbrugertvister i såkaldte forbrugerklagenævn, der har status af administrativ myndighed. De træffer afgørelse i en skriftlige procedure, hvis enkeltheder er fastsat ved lov.

Retssituationen i Belgien og Holland er kendetegnet ved indførelsen af såkaldte klagekommissioner, der ligeledes i overvejende grad behandler sagerne skriftligt. Deres afgørelse er bindende for de parter, der har underkastet sig denne procedure.

I Storbritannien og Irland derimod findes der for bestemte erhvervsgræne såkaldte »private ombudsmænd«, der blandt andet anvendes som mæglere inden for bank- og forsikringsvæsen. De er undergivet visse mindstekrav.

I Spanien blev der i 1993 indført en særlig voldgiftsprocedure for forbrugeranliggender (»sistema arbitral del consumo«). Disse voldgiftsretter har en repræsentant for forvaltningen som formand og er i øvrigt paritetisk sammensatte. Deres kendelser er bindende.

I Frankrig er der i sager af en værdi på op til 13 000 FF mulighed for at gennemføre en forenklet klageprocedure ved »tribunal d'instance« ved hjælp af en standardiseret formular.

I Tyskland er de voldgifts- og mæglingsorganer, der findes inden for handel og industri, opstået på initiativ af de pågældende erhvervs sammenslutninger, undertiden også i samarbejde med forbrugersammenslutningernes tilsvarende organer. Der findes »mandatmodellen«, som ved lov har fået tildelt en mæglingsfunktion (f.eks. håndværksskamre), »lavsmodellen« med branchetypiske egeninteresser (f.eks. bilindustriens voldgiftsorganer), »forbrugerbeskyttelsesmodellen« med mæglings- og rådgivningstilbud (f.eks. forbrugerrådgivning i tilfælde af mangelfulde produkter) samt »partnerskabsmodellen« med deltagelse af modpartens sammenslutninger (f.eks. mægling inden for lejemål).

(1) KOM(95) 520 endelig udg.

4. Særlige bemærkninger

4.1. *Det europæiske klageskema for forbrugere*

4.1.1. Regionsudvalget hilser det velkommen, at Kommissionen med sit forslag om et standardiseret klageskema har til hensigt at sætte forbrugeren i stand til at formulere sit krav mere målrettet og dermed bidrage til en mindelig bilæggelse af uoverensstemmelsen gennem en konstruktiv dialog, og at Kommissionen — i modsætning til forslaget i handlingsplanen — nu tager afstand fra at gøre det obligatorisk også at anvende standardiserede formularer til indledning af en nødvendig retssag i tilfælde, hvor modparten ikke har reageret. Det hilses velkommen, at klageskemaet kun skal anvendes, når der indledes en udenretslig procedure, eller at det overlades til den pågældende at afgøre, om uoverensstemmelsen kan bilægges ved hjælp af skemaet.

4.1.2. På den anden side må der dog også tages hensyn til, at forbrugertvister er et komplekst område, hvor der i det enkelte tilfælde kan herske tvivl om, hvorvidt en formularagtig, i vidt omfang skematisk redegørelse for sagen eller for forbrugers krav er hensigtsmæssig.

F.eks. er skemaet udformet således, at flere felter skal krydses af, f.eks. i »I. Problemer« nummer 5, 6, 7, 26 og 27 om korrekt levering, eller »III. Forbrugers krav« nummer 36, 39 og 45 om udbedring. Efter Regionsudvalgets opfattelse kan det ikke på forhånd udelukkes, at dette kan resultere i, at forbrugeren føler sig usikker, især hvis han er økonomisk og/eller juridisk uerfaren. Dette gælder så meget mere som det i vejledningen til klageskemaet nævnes, at man skal være opmærksom på de gældende forældelsesfrister. Denne advarsel, der er nødvendig, og som derfor må hilses velkommen, kan føre til, at forbrugeren, især i grænseoverskridende tvister, hvor der desuden skal tages stilling til, hvilken gældende materiel ret der skal anvendes, allerede på dette stadium får brug for juridisk rådgivning. For det første for på forhånd at tage højde for risikoen for en mulig forældelse af kravene — i Tyskland er forældelsesfristen f.eks. i henhold til § 477 i Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) 6 måneder efter varens levering. For det andet for at kunne vurdere, om modpartens eventuelle forslag til løsning eller kompromis er rimelige i den konkrete juridiske situation. Det bør tilstræbes, at de nationale eller lokale forbrugerrådgivningsorganer, som udleverer klageskemaet, ligeledes kan give den nødvendige juridiske vejledning i udfyldelsen af skemaet.

4.1.3. På denne baggrund går Regionsudvalget derfor udtrykkeligt ind for, at der som foreslået gennemføres en toårig forsøgsperiode. Den indsigt og de erfaringer, der indhøstes i denne periode, vil gøre det muligt at analysere klageskemaets hensigtsmæssighed og virkemåde. I denne forbindelse skal der

desuden tages hensyn til fremskridtene inden for harmoniseringen af den materielle ret, således som den f.eks. kommer til udtryk i det allerede nævnte direktivforslag om køb af forbrugsvarer og forbrugsgarantier. Klageskemaet fratager imidlertid forbrugeren muligheden for at foreslå den forretningsdrivende en udenretslig bilæggelse af konflikten som alternativ til en mindelig løsning.

4.2. *Princippet for organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugersområdet*

4.2.1. Ud fra den opfattelse, at en udenretslig procedure til bilæggelse af tvister, der dækker hele det indre marked, som minimum forudsætter en ansats til homogen struktur, hvis den skal opfylde sin funktion, støtter Regionsudvalget udtrykkeligt Kommissionens forslag om at forenkle og tilnærme den udenretslige procedure ved at opstille visse mindstekrav på europæisk plan. Det hilses principielt velkommen, at der fastlægges fælles principper for den udenretslige bilæggelse af tvister og for de organer, der skal gennemføre disse procedurer, da de på en hensigtsmæssig måde bidrager til at skabe et gunstigt klima for bilæggelse af EU-interne forbrugertvister. Dette gælder ikke mindst, fordi disse tilbud ikke afskræmmer forbrugeren fra eller gør det sværere for ham at gå rettens vej.

4.2.2. Også Regionsudvalget går ud fra, at organernes uafhængighed bør være en absolut betingelse for den udenretslige tvistbilæggelse. Derfor må man fastlægge de udenretslige organer ud fra princippet om paritetisk sammensætning og afvise »branchemæglingsorganer«, hvor dette princip ikke overholdes. Af hensyn til accepten af voldgifts- og mæglingsorganernes afgørelser anser Regionsudvalget det for absolut nødvendigt, at de sammensættes af repræsentanter for de tre hovedaktører: forbrugerorganisationer, brancheorganisationer og myndighederne, og ledes af en uafhængig jurist. Ved konkretiseringen af henstillingerne bør der desuden af hensyn til sikring af princippet om frihed især på forbrugersiden sørges for, at parterne får en tilstrækkelig lang frist til at gennemgå mæglingsresultatet.

4.2.3. Efter Regionsudvalgets opfattelse må formålet med initiativet under ingen omstændigheder være at afskaffe de mæglingsmekanismer, der findes i de forskellige medlemsstater, og erstatte dem med nye, harmoniserede institutioner. De anbefalede minimumsstandarder skal snarere benyttes til yderligere at kvalificere de udenretslige mæglingsorganer, der allerede findes i regionerne og kommunerne, i retning af Kommissionens forslag. På den måde kan det bedst sikres, at der også i fremtiden tages rimeligt hensyn til de særlige regionale og lokale forhold, og at forhåndenværende ressourcer udnyttes så effektivt som muligt i forbrugernes interesse.

Især bør der ikke røres ved arbejdsområdet for eksisterende og effektive statslige eller kommunale juridiske rådgivningsorganer som f.eks. det offentlige juridiske informations- og mæglingskontor i Hamburg og Bremen.

4.2.4. Endelig må det i denne sammenhæng hilses velkommen, at Kommissionen søger at oprette en central databank for disse organer med det formål at opnå mere åbenhed og en så stor udbredelse som mulig af de udenretslige mæglingsprocedurer.

Regionsudvalget går ud fra, at man ved hjælp af de oplysninger, der samles her, og med udgangspunkt i Kommissionens forslag til, hvorledes princippet om åbenhed kan gennemføres, og med sigte på ensartede procedurer i EU, med finansiel støtte fra EU vil kunne udbrede kendskabet til de procedurer, der gælder for de udenretslige mæglingsinstanser, samt til deres kendelser, uden at krænke privatlivets fred.

4.2.5. Regionsudvalget mener, at forbrugerorganisationer på alle niveauer bør kunne inddrages for at forsvare kollektive interesser i udenretslige bilæggelser af tvister, ikke blot som repræsentant for en bestemt forbruger, men for at forsvare de individuelle interesser hos en lang række forbrugere, som er underlagt de samme vilkår på det indre marked.

Bruxelles, den 10. marts 1999.

5. Konklusioner

5.1. Regionsudvalget hilser Kommissionens forslag om udenretslig bilæggelse af forbrugertvister velkommen. Det understreger dog, at dette initiativ i første omgang bør gennemføres som pilotprojekt for en periode af 2 år, således som det foreslås af Kommissionen.

5.2. Med etableringen af en procedure til udenretslig bilæggelse af forbrugertvister på det indre marked ydes der et bidrag til åbenhed, for så vidt angår borgernes rettigheder på det indre marked. Dertil kommer, at en sådan procedure er et velegnet middel til at øge borgernes accept af den europæiske integration.

5.3. Regionsudvalget er endvidere af den opfattelse, at formålet med de yderligere bestræbelser på at gøre det muligt for forbrugerne at gøre deres rettigheder gældende heller ikke i fremtiden skal være at erstatte medlemsstaternes traditionelle mæglingsmekanismer med nye europæiske organer. Det forekommer snarere ønskeligt at kvalificere de nuværende mekanismer, således at de opfylder de eksisterende eller kommende europæiske minimumsstandarder.

5.4. Endelig er det Regionsudvalgets opfattelse, at de forslag, der er indeholdt i Kommissionens foreliggende meddelelse om udenretslig bilæggelse af tvister, også i finansiel henseende bør støttes på passende måde. Derfor glæder Regionsudvalget sig over, at Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om etablering af en generel ramme for Fællesskabets aktiviteter til fordel for forbrugerne blev vedtaget i december 1998. Det ville være ønskeligt, om den tilsvarende forbrugerpolitik snart gennemføres.

Manfred DAMMEYER

Formand for

Regionsudvalget