

## SETTORE UTILITIES E TELECOMUNICAZIONI

N prot. 00459  
Roma, 19 febbraio 2007  
Com. 004

OGGETTO: **Libro Verde sulla tutela del Commercio elettronico**  
*Consultazione per la revisione dell'acquis relativo ai consumatori*

L'8 febbraio scorso la Commissione europea ha adottato un "**Libro verde sulla revisione dell'acquis relativo ai consumatori**" (vedi allegato) con il quale ha avviato una Consultazione pubblica per dare avvio ad un processo di profonda revisione delle norme comunitarie in materia di protezione dei consumatori al fine di adattarle alle nuove esigenze della realtà digitale.

La Consultazione sarà aperta sino al **15 maggio 2007** e, basandosi sui contributi che le perverranno, la Commissione si propone di accrescere la fiducia dei consumatori nel mercato unico europeo grazie a una normativa chiara e semplice che stabilisca i loro diritti, permetta scelte sicure e garantisca un'adeguata protezione in caso di difficoltà.

Si dovrà anche assicurare che le imprese, non ultime le PMI, possano avvantaggiarsi di un contesto normativo più prevedibile e quindi semplificare le norme dell'UE per ridurre i costi che incombono alle imprese per adeguarvisi, oltre a facilitare il commercio transfrontaliero e quindi a prescindere dal luogo in cui sono stabilite.

Le possibili linee d'intervento che il Libro verde presenta vertono su 28 punti, tra cui:

- una definizione più precisa della nozione di consegna in relazione agli acquisti transfrontalieri (questione su cui si appunta il maggior numero di denunce dei consumatori) che garantisca ai consumatori maggiore protezione e faccia chiarezza sui loro diritti in caso di consegna ritardata, mancata o parziale;
- norme più chiare e più semplici sulle modalità di restituzione dei prodotti, che oggi variano notevolmente all'interno dell'UE (dalla comunicazione al venditore via email all'obbligo di raccomandata postale);
- norme comuni anche per quanto riguarda il diritto di recesso e i costi di restituzione delle merci (attualmente le disposizioni variano dalla gratuità per il consumatore all'obbligo di sostenere tutti i costi);
- semplificazione, per mezzo di norme comuni, dei rimedi a disposizione dei consumatori (attualmente una riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto sono invocabili solo nel caso in cui la riparazione o la sostituzione siano impossibili o sproporzionate; per i consumatori è difficile, specie a distanza, giudicare se sia fondata o meno l'affermazione del venditore che considera sproporzionato un determinato rimedio);
- una normativa comunitaria che disciplini con chiarezza la questione del cosiddetto "periodo di riflessione" entro il quale l'acquirente ha il diritto di tornare sulla sua decisione e di restituire il bene acquistato;
- nuove questioni devono essere affrontate, ad esempio l'opportunità di estendere a determinati servizi le garanzie e i diritti che valgono per i prodotti (chi acquista un CD in un negozio gode di una garanzia, chi scarica musica da Internet no);

- norme più chiare che pongano fine all'incertezza creata dall'esenzione per i "beni usati venduti in un'asta" prevista dalla vigente direttiva 1999/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo.

Quanti interessati potranno far pervenire alla Commissione europea le loro opinioni entro il termine evidenziato all'indirizzo riportato sul Libro Verde e le risposte saranno pubblicate sul sito [http://ec.europa.eu/consumers/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/consumers/index_it.htm). Nel corso del I° semestre 2007 la Commissione analizzerà le osservazioni ricevute (una sintesi sarà pubblicata) al fine di valutare la necessità di un intervento legislativo.

Confcommercio farà pervenire alla Commissione una propria posizione al riguardo, pertanto, chi vorrà, potrà coordinarsi con il Settore Utilities e Telecomunicazioni (Segreteria tel 06.5866461 - fax 06.58332705 - e-mail [utilities@confcommercio.it](mailto:utilities@confcommercio.it)) per fornire contributi e proprie osservazioni che andranno ad integrarla, entro e non oltre il 30 aprile 2007.

IL RESPONSABILE a.i.  
*Pierpaolo Masciocchi*

Allegato: Libro Verde (n.d.r. la data per l'invio delle osservazioni è il 15 maggio 2007)

**IT**

**IT**

**IT**



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 08.02.2007  
COM (2006) 744 final

**LIBRO VERDE**

**Revisione dell'acquis relativo ai consumatori**

(presentato dalla Commissione europea)

# LIBRO VERDE

## Revisione dell'acquis relativo ai consumatori

(presentato dalla Commissione europea)

### INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	Antefatti.....	3
2.1.	Obiettivo e ruolo del riesame .....	3
2.2.	Correlazione tra il riesame e gli altri strumenti comunitari .....	5
3.	Questioni principali.....	6
3.1.	Nuovi sviluppi del mercato .....	6
3.2.	La frammentazione delle regole.....	6
3.3.	Mancanza di fiducia .....	7
4.	Possibili opzioni per il futuro.....	8
4.1.	Opzione I: l'approccio verticale .....	8
4.2.	Opzione II: l'approccio misto (uno strumento orizzontale combinato, se del caso, con un'azione verticale) .....	8
4.3.	Opzione III: "nessuna azione legislativa" .....	9
4.4.	Possibile campo di applicazione di uno strumento orizzontale .....	9
4.5.	Grado di armonizzazione .....	10
4.6.	La consultazione riportata nell'allegato I .....	12

ALLEGATO I: QUESTIONI OGGETTO DELLA CONSULTAZIONE

ALLEGATO II: DIRETTIVE "CONSUMATORI" IN VIA DI RIESAME

## 1. INTRODUZIONE

Con il presente Libro verde la Commissione europea invita gli interessati a esprimere le loro opinioni sulle tematiche enucleate nel contesto del riesame dell'acquis relativo al consumatore inviando entro il 15 marzo 2007 le loro risposte (contrassegnate con la dicitura "Response to the Green Paper on the Review of Consumer Acquis" - Risposta al Libro verde sul riesame dell'acquis relativo ai consumatori") entro 15/05/2007 al seguente indirizzo.

Commissione europea  
Direzione generale Salute e tutela dei consumatori  
Rue de la Loi 200  
1000 Bruxelles  
Belgio

Ovvero mediante e-mail inviato a [SANCO-B2@ec.europa.eu](mailto:SANCO-B2@ec.europa.eu)

Le risposte e le osservazioni saranno pubblicate sul sito web della Direzione generale Salute e tutela dei consumatori della Commissione europea a meno che gli autori non abbiano chiaramente espresso il loro disaccordo. Nel primo semestre del 2007 la Commissione esaminerà i contributi e ne pubblicherà una sintesi. Sulla base dei risultati della consultazione la Commissione deciderà se occorra un'iniziativa legislativa. Un'eventuale proposta legislativa sarà corredata di una valutazione dell'impatto.

## 2. ANTEFATTI

### 2.1. Obiettivo e ruolo del riesame

La Commissione ha avviato la revisione dell'acquis relativo ai consumatori nel 2004<sup>1</sup> con il fine di meglio realizzare i suoi obiettivi in materia di migliore regolamentazione semplificando e completando il quadro normativo esistente. Il processo di riesame è delineato nella comunicazione del 2004 sul diritto contrattuale europeo e la revisione dell'acquis.<sup>2</sup>

Questa revisione interessa otto direttive volte a tutelare i consumatori<sup>3</sup>. L'obiettivo complessivo del riesame è la realizzazione di un effettivo mercato interno dei consumatori che raggiunga il giusto equilibrio tra un elevato livello di tutela dei consumatori e la competitività delle imprese, assicurando nel contempo il rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà. Alla fine del riesame dovrebbe essere in teoria possibile dire ai consumatori dell'UE "Ovunque vi troviate nell'UE o ovunque facciate acquisti a partire dall'UE non fa nessuna differenza: i vostri diritti essenziali

---

<sup>1</sup> COM(2004) 651 def., GU C 14 del 20.1.2005, pag.6.

<sup>2</sup> COM(2004) 651 def., GU C 14 del 20.1.2005, pag.6.

<sup>3</sup> Sono elencate nell'allegato II. Si noti che quello che è comunemente denominato "l'acquis relativo ai consumatori" non copre tutta la legislazione a tutela dei consumatori nell'UE. La direttiva sulle pratiche commerciali sleali, di recente adozione, esula ad esempio dall'acquis relativo ai consumatori. Inoltre, è possibile trovare molte disposizioni volte a tutelare i consumatori nella legislazione settoriale dell'UE, come ad esempio la legislazione in materia di commercio elettronico e di servizi finanziari.

sono gli stessi". Ciò è in linea con la strategia adottata dalla Commissione nella sua comunicazione "Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati"<sup>4</sup>. In altri termini, si deve stimolare la fiducia dei consumatori nel mercato interno assicurando un elevato livello di protezione su tutto il territorio dell'UE. I consumatori dovrebbero potersi avvalere di diritti equivalenti e avere l'accesso a vie di ricorso equivalenti nel caso che una transazione finisca male.

Dobbiamo anche assicurare che le imprese, non ultime le PMI, possano avvantaggiarsi di un contesto normativo più prevedibile e dobbiamo semplificare le norme dell'UE per ridurre i costi che incombono alle imprese per adeguarvisi oltre a consentire loro, in generale, di commerciare più agevolmente tra i vari paesi dell'UE, indipendentemente da quello in cui sono stabilite.

Il riesame dell'acquis relativo ai consumatori può fornire una preziosa opportunità per modernizzare le attuali direttive a tutela dei consumatori, per semplificare e migliorare il contesto normativo nell'interesse sia degli operatori che dei consumatori e, ove necessario, migliorare o estendere la tutela offerta ai consumatori. Ciò è pienamente in linea con la modernizzazione del mercato interno. A tal fine le direttive, globalmente e singolarmente, sono sottoposte a revisione per identificare lacune e carenze normative che le interessano tutte nel loro insieme o riguardano singole direttive. Come previsto nella prima relazione annuale sullo stato di avanzamento dei lavori<sup>5</sup>, il presente Libro verde conclude la fase diagnostica della revisione, sintetizza i risultati iniziali cui è pervenuta la Commissione e sollecita pareri in merito a certe opzioni in materia di riesame dell'acquis relativo ai consumatori. I risultati cui è pervenuta la Commissione provengono dalle seguenti attività:

- un'analisi comparativa del modo in cui sono applicate le direttive negli Stati membri, compresa la giurisprudenza e la prassi amministrativa<sup>6</sup>;
- nel dicembre 2005 la Commissione ha istituito un gruppo di lavoro permanente di esperti degli Stati membri. Nel 2006 si sono tenute tre riunioni consacrate al riesame di direttive specifiche;
- nel primo semestre del 2006 si sono tenuti diversi seminari delle parti interessate organizzati nel contesto del quadro comune di riferimento in materia di diritto contrattuale<sup>7</sup>. Questi seminari si sono concentrati sulle questioni legate al diritto contrattuale direttamente pertinenti ai fini del riesame dell'acquis relativo ai consumatori<sup>8</sup>;

---

<sup>4</sup> COM(2006) 211 def.

<sup>5</sup> Relazione della Commissione – Prima relazione annuale sullo stato di avanzamento dei lavori in materia di diritto contrattuale europeo e di revisione dell'acquis, COM (2005) 456 def.

<sup>6</sup> L'analisi comparativa della normativa CE relativa ai consumatori sarà pubblicata alla fine del 2006 sul sito web della DG Salute e tutela dei consumatori.

<sup>7</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione su Diritto contrattuale europeo e revisione dell'acquis: prospettive per il futuro, COM (2004) 651 def. e la prima relazione annuale della Commissione sullo stato di avanzamento dei lavori in materia di diritto contrattuale europeo e di revisione dell'acquis, COM (2005) 456 def.

<sup>8</sup> Tra gli argomenti discussi vi erano: le vendite di prodotti ai consumatori (compresa la responsabilità diretta dei produttori), i termini contrattuali vessatori, gli obblighi di informazione precontrattuale nei contratti stipulati coi consumatori, i diritti dei consumatori a recedere e i diritti dei consumatori ad avere

- analisi degli atteggiamenti dei consumatori e delle aziende nei confronti della legislazione vigente in materia di protezione dei consumatori e i suoi effetti sul commercio transfrontaliero<sup>9</sup>.

Inoltre la Commissione ha valutato in che modo le diverse direttive in esame siano state recepite negli Stati membri. Sono stati pubblicati rapporti di attuazione relativamente alla direttiva sul prezzo unitario<sup>10</sup> e alla direttiva sulle vendite a distanza<sup>11</sup>; i rapporti di attuazione in merito alla direttiva sui contratti e le garanzie dei beni di consumo e alla direttiva relativa a provvedimenti inibitori saranno pubblicati fra breve.

Oltre ai lavori effettuati, tutte le parti interessate saranno consultate sui problemi specifici identificati dalla Commissione nel corso del riesame delle direttive sui viaggi "tutto compreso" e sulle vendite a domicilio. Tali questioni saranno affrontate nel contesto di documenti di lavoro che verranno pubblicati sul sito web della Direzione generale Salute e tutela dei consumatori. La Commissione ha identificato diversi problemi legati a prodotti turistici di lungo periodo che richiedono una soluzione tempestiva. A tal fine la Commissione ha iniziato la preparazione di una proposta di modifica della direttiva sulla multiproprietà<sup>12</sup>.

## **2.2. Correlazione tra il riesame e gli altri strumenti comunitari**

Se si considera quanto è esteso il campo di applicazione dell'acquis relativo ai consumatori e le sovrapposizioni con altre direttive in materia di mercato interno si dovrà tener conto dell'impatto di eventuali follow-up del Libro verde proposti in ambiti come quello del commercio elettronico o dei diritti di proprietà intellettuale. In particolare, il follow-up del Libro verde non dovrebbe pregiudicare il funzionamento della clausola "mercato interno" della direttiva sul commercio elettronico.

La revisione non interesserà le regole comunitarie relative ai conflitti di legge. In tale ambito la Commissione ha presentato due proposte di regolamenti: una proposta di regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II) e una proposta di regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I). Quest'ultima proposta contiene una disposizione che prospetta una norma di conflitto per i contratti stipulati con i consumatori consistente nella sola applicazione della legge della residenza abituale del consumatore a certe condizioni.

Conformemente a quanto annunciato nel Libro bianco sulla politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010, la Commissione porta avanti diverse iniziative nel settore dei servizi finanziari, in particolare quello dei servizi finanziari al

---

un indennizzo. Cfr. la seconda relazione annuale sull'andamento dei lavori in relazione al quadro comune di riferimento [...] che sarà pubblicata entro la fine del 2006 sul sito web della DG Salute e tutela dei consumatori.

<sup>9</sup> Indagine Eurobarometro "La protezione dei consumatori nel mercato interno", condotta dal febbraio al marzo 2006 e pubblicata nel settembre 2006. ([http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer\\_09-2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf))

<sup>10</sup> Disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/price\\_ind/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/price_ind/index_en.htm)

<sup>11</sup> Disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/dist\\_sell/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/dist_sell/index_en.htm)

<sup>12</sup> Cfr. il documento di consultazione della Commissione sulla direttiva Multiproprietà all'indirizzo [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/timeshare/consultation\\_paper010606\\_en.doc](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper010606_en.doc)

dettaglio. Alla luce dei risultati della consultazione la Commissione esaminerà in quale misura un'eventuale azione legislativa di follow-up si applicherà ai servizi finanziari. Potrebbe quindi essere necessario escludere l'applicazione, in toto o in parte, di un eventuale seguito legislativo al settore finanziario.

Il presente Libro verde intende raccogliere i pareri di tutte le parti interessate sulle eventuali opzioni politiche ai fini di un riesame dell'acquis relativo ai consumatori come anche su diverse questioni specifiche.

### **3. QUESTIONI PRINCIPALI**

#### **3.1. Nuovi sviluppi del mercato**

La maggior parte delle direttive che fanno parte dell'acquis relativo al consumatore hanno carattere prescrittivo piuttosto che di principio. La maggior parte di esse non risponde più appieno ai requisiti dei mercati odierni in rapida evoluzione. Ciò è particolarmente importante se si considera il ruolo crescente della tecnologia digitale e dei servizi digitali (ad esempio lo scaricamento di musica) che sollevano questioni controverse in materia di diritti di uso di contro alla vendita di beni fisici.

Gli sviluppi tecnologici stanno creando nuovi canali per le transazioni tra le aziende e i consumatori che non sono coperti dalla legislazione a tutela dei consumatori. Le aste on-line sono un valido esempio di tale fenomeno. La direttiva sulle vendite a distanza, ad esempio, che è stata preparata prima della recente espansione del commercio elettronico, consente agli Stati membri di esentare le aste. Come è confermato dalla valutazione delle normative nazionali, il diverso uso fatto di questa opzione normativa da parte degli Stati membri crea una frammentazione ed ha portato a un aumento delle denunce dei consumatori in relazione a queste aste on line<sup>13</sup>. L'esclusione dei software e dei dati dal campo di applicazione della direttiva sulle vendite ai consumatori può indurre gli operatori a tentare di eludere la responsabilità per eventuali danni o mancanza di conformità di tali prodotti facendo leva su contratti di licenza con l'utente finale (EULA), impedendo ai consumatori di avvalersi dei mezzi di ricorso in caso di mancata conformità e di chiedere la riparazione<sup>14</sup>.

#### **3.2. La frammentazione delle regole**

Le attuali regole dell'UE in materia di protezione dei consumatori sono frammentate essenzialmente in due modi. In primo luogo, le attuali direttive consentono agli Stati membri di adottare regole più rigorose nella loro legislazione nazionale (armonizzazione minima) e molti Stati membri si sono avvalsi di questa possibilità per assicurare un livello più elevato di tutela dei consumatori. In secondo luogo, molte questioni sono disciplinate in modo incoerente tra diverse direttive o sono state lasciate aperte. Nella fase preliminare del riesame i rappresentanti delle imprese e dei consumatori hanno citato diversi esempi di frammentazione normativa che pone

---

<sup>13</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione relativa all'attuazione della direttiva 1997/7CE in materia di contratti a distanza.

<sup>14</sup> Per ulteriori informazioni sui problemi incontrati dai consumatori in relazione a EULA si rinvia al rapporto della Federazione delle organizzazioni dei consumatori tedeschi (vzbv) disponibile su [http://www.vzbv.de/mediapics/anlage\\_pm\\_digitale\\_medien\\_06\\_2006\\_copy.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/anlage_pm_digitale_medien_06_2006_copy.pdf).

problemi. Questi sono illustrati nell'allegato I. Le differenze comportano di solito costi aggiuntivi per le aziende ai fini di ottemperare alla normativa, compresi i costi per acquisire consulenze giuridiche nel merito, cambiare il materiale informativo e di marketing o i contratti, o in caso di non ottemperanza, eventuali costi processuali. Questo è spesso addotto dalle imprese quale uno dei motivi per non fare affari a livello transfrontaliero. Se è vero che il 19% dei dettaglianti dell'UE<sup>15</sup> commercializzano e fanno pubblicità di diretta ad almeno un altro paese dell'UE, 48% delle imprese si dicono pronte a fare vendite transfrontaliere. Ben 55% dei dettaglianti che esprimono interesse per transazioni transfrontaliere ritengono che i costi aggiuntivi necessari per ottemperare alle diverse normative nazionali che disciplinano le transazioni con i consumatori rivestano una notevole importanza o siano abbastanza importanti. 43% di tutti i dettaglianti dell'UE ritiene che l'armonizzazione delle leggi a tutela dei consumatori avrebbe un effetto positivo sulle loro vendite transfrontaliere e sul loro bilancio di marketing transfrontaliero.

Si registrano addirittura casi in cui gli operatori rifiutano di vendere a consumatori in un altro Stato membro: una recente indagine Eurobarometro<sup>16</sup> evidenzia che 33% dei consumatori segnala che un'impresa ha rifiutato di vendere loro beni o servizi perché i consumatori non risiedevano nello stesso paese.

### 3.3. Mancanza di fiducia

Sempre secondo l'indagine Eurobarometro summenzionata, il 26% dei consumatori dell'UE hanno acquistato beni e servizi da imprese stabilite in altri Stati membri dell'UE<sup>17</sup>. Mentre quello dei contratti a distanza è un fenomeno in espansione, soltanto 6% dei consumatori hanno fatto acquisti via Internet da un fornitore stabilito in un altro Stato membro<sup>18</sup>. Uno dei motivi di questo stato di cose è che ben 45% dei consumatori si dicono meno fiduciosi di effettuare acquisti via Internet da aziende stabilite all'estero (in uno Stato membro tale cifra ammontava a 73%). Ciò è ulteriormente dimostrato dal fatto che 44% di coloro che hanno accesso a Internet da casa hanno fatto un acquisto nazionale tramite il commercio elettronico mentre solo 12% hanno fatto un acquisto transfrontaliero online. In termini generali, 56% dei consumatori ritenevano che, allorché si acquistano beni e servizi da aziende site in altri Stati membri, è minore la sicurezza che le aziende rispettino le leggi a tutela dei consumatori. 71% ritenevano che fosse difficile risolvere problemi come reclami, restituzioni, riduzioni di prezzo, garanzie ecc. se si acquista da aziende site in altri Stati membri. 65% ritenevano fosse più problematico restituire entro il periodo di riflessione un prodotto acquistato con contratto a distanza da un fornitore ubicato in uno Stato membro diverso.

La diversità delle regole risultante da un'armonizzazione minima può avere un impatto negativo sul mercato interno. Uno dei motivi per cui i consumatori sono

---

<sup>15</sup> Flash Eurobarometro 186 sull'atteggiamento delle imprese nei riguardi del commercio transfrontaliero e della tutela dei consumatori, condotto nell'ottobre 2006. L'indagine sarà pubblicata integralmente entro la fine del 2006 sul sito web della DG Salute e tutela dei consumatori.

<sup>16</sup> L'indagine è stata condotta dal febbraio al marzo 2006. Essa è pubblicata integralmente sul sito web della DG Salute e tutela dei consumatori.

<sup>17</sup> La cifra si riferisce agli acquisti transfrontalieri nel periodo che va da febbraio/marzo 2005 a febbraio/marzo 2006.

<sup>18</sup> La cifra dei consumatori che acquistano via Internet da altri Stati membri varia da solo 1% in Grecia, Ungheria e Slovacchia fino a 28% in Lussemburgo, seguito dalla Danimarca con il 19%.

riluttanti a fare acquisti transfrontalieri è che non possono essere sicuri che il livello di protezione di cui godono in patria si applichi quando fanno acquisti oltre frontiera. Ad esempio, la lunghezza del periodo di riflessione per le vendite transfrontaliere varia tra gli Stati membri determinando incertezze per i consumatori. Lo stesso vale per le modalità atte a far valere il diritto di recesso e il costo della restituzione dei beni.

#### **4. POSSIBILI OPZIONI PER IL FUTURO**

Nella prima relazione annuale sullo stato di avanzamento dei lavori in materia di diritto contrattuale europeo e di revisione dell'acquis, del 2005<sup>19</sup>, la Commissione ha identificato due strategie principali per la revisione dell'acquis relativo al consumatore: un *approccio verticale* consistente nella revisione individuale delle direttive esistenti, oppure un *approccio orizzontale* consistente nell'adozione di uno o più strumenti quadro per regolamentare aspetti comuni dell'acquis, corroborati se del caso da regole settoriali.

Al momento di tradurre il riesame in proposte politiche concrete la Commissione esaminerà attentamente l'impatto di tali proposte, compreso l'impatto sulle aziende.

##### **4.1. Opzione I: l'approccio verticale**

In un approccio verticale le direttive esistenti potrebbero essere modificate separatamente per adattarle agli sviluppi tecnologici e del mercato. Le lacune proprie delle singole direttive potrebbero essere colmate e sarebbe possibile affrontare le peculiarità di queste direttive. Le incoerenze tra le diverse direttive potrebbero essere eliminate. Ciò richiederebbe però tempi molto più lunghi e potrebbe non raggiungere l'effetto di semplificazione proprio dell'approccio orizzontale. L'UE dovrebbe affrontare la stessa questione nel corso delle diverse procedure legislative. La Commissione dovrebbe anche assicurarsi che la stessa questione sia recepita in modo coerente dagli Stati membri per ciascuna delle direttive. Il volume di atti legislativi non diminuirebbe poiché gli stessi concetti comuni continuerebbero a essere contenuti e disciplinati nelle diverse direttive. Ciò consentirebbe però di rispettare la specificità di ciascun ambito migliorando la legislazione esistente e sottoponendola a revisione ove necessario.

##### **4.2. Opzione II: l'approccio misto (uno strumento orizzontale combinato, se del caso, con un'azione verticale)**

La legislazione a tutela dei consumatori, fino all'adozione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali ("PCS")<sup>20</sup> nel 2005, si è basata essenzialmente sull'approccio verticale destinato a fornire soluzioni specifiche a problemi particolari. Questo approccio ha determinato però un contesto normativo frammentato. La correlazione tra i diversi strumenti è a volte poco chiara e la terminologia legale, come anche le disposizioni pertinenti, non sono sufficientemente coordinate. Ad esempio, se una multiproprietà è venduta da un venditore porta a porta non è chiaro

---

<sup>19</sup> COM (2005) 456 def.

<sup>20</sup> Direttiva 2005/29/CE.

quale si applichi tra le diverse disposizioni in materia di informazione e di recesso contenute nella direttiva sulle vendite a domicilio e in quella sulla multiproprietà<sup>21</sup>.

Con la direttiva PCS è iniziato un approccio "orizzontale" maggiormente integrato.

Vi sono diverse questioni comuni a tutte le direttive che fanno parte dell'acquis relativo al consumatore. Le definizioni di nozioni di base quali *consumatore* e *professionista*, la lunghezza dei periodi di riflessione e le modalità per l'esercizio del diritto di recesso sono elementi pertinenti nel contesto di diverse direttive. Queste questioni comuni possono essere enucleate dalle direttive esistenti e disciplinate in modo sistematico nel contesto di uno strumento orizzontale. Assieme alle disposizioni della direttiva sulle clausole abusive, in considerazione del suo carattere orizzontale, esse potrebbero costituire la parte generale dello strumento poiché si applicano a tutti i contratti con i consumatori. Una seconda parte dello strumento orizzontale potrebbe disciplinare il contratto di vendita che è il contratto più comune e diffuso stipulato con i consumatori. Per questo motivo la direttiva sulle vendite ai consumatori verrebbe inclusa nello strumento orizzontale. Questo approccio semplificherebbe e razionalizzerebbe l'acquis relativo ai consumatori in linea coi principi di una migliore regolamentazione<sup>22</sup>. Esso abrogerebbe, mediante rifusione, in toto o in parte le esistenti direttive a tutela dei consumatori, riducendo così il volume dell'acquis.

Lo strumento orizzontale dovrebbe essere integrato da un certo numero di azioni verticali (ad esempio revisione della direttiva sulla multiproprietà per affrontarne i problemi specifici, come ad esempio la definizione della multiproprietà) ove necessario ("approccio misto").

#### **4.3. Opzione III: "nessuna azione legislativa"**

Sia l'approccio orizzontale che quello verticale richiederebbe un'azione legislativa. Il fatto di non intraprendere nessuna azione legislativa implicherebbe che l'attuale frammentazione normativa permarrrebbe o addirittura potrebbe aumentare in seguito all'uso fatto dagli Stati membri delle clausole di armonizzazione minima. Continuerebbero ad esservi incoerenze tra le diverse direttive.

#### **4.4. Possibile campo di applicazione di uno strumento orizzontale**

Se si adotta l'opzione II un elemento importante da considerare è il campo di applicazione dello strumento orizzontale. Nel contesto dell'approccio misto, la soluzione di maggiore portata consisterebbe nell'adottare uno strumento quadro avente un'ampia copertura, applicabile sia alle transazioni domestiche che a quelle transfrontaliere. Il fatto di creare un unico strumento per tutti i contatti con i consumatori semplificherebbe significativamente il contesto normativo, sia per i consumatori che per le aziende. Laddove però esistono specifiche regole settoriali (come ad esempio nel campo dei servizi finanziari e delle assicurazioni) queste

---

<sup>21</sup> La situazione è stata trattata nella causa della Corte di giustizia europea *Travel Vac*, causa C-423/97.

<sup>22</sup> Il riesame dell'acquis in relazione ai consumatori è elencato nel programma modulato di semplificazione allegato alla comunicazione della Commissione in materia di una strategia per la semplificazione del 25 ottobre 2005. COM (2005) 535 – Attuazione del programma comunitario di Lisbona – Una strategia per la semplificazione del contesto normativo.

continuerebbero a prevalere, a meno che non si stabilisca altrimenti. Esempi di tali regole sono le disposizioni che disciplinano il termine di rinuncia e la definizione di consumatore nell'ambito dei servizi finanziari<sup>23</sup>.

Un'alternativa potrebbe consistere nell'introduzione di uno strumento orizzontale che si applichi esclusivamente ai contratti transfrontalieri. Si dovrebbe allora definire la nozione di contratto transfrontaliero (ad esempio tutti i contratti stipulati a distanza da un consumatore e da un professionista di due diversi Stati membri). Di conseguenza, i consumatori che si trovassero a trattare con un professionista estero beneficerebbero di una protezione uniforme su tutto il territorio dell'UE. Questa alternativa potrebbe da un lato accrescere la fiducia dei consumatori nel commercio transfrontaliero, ma dall'altro potrebbe anche aumentare la frammentazione legale, assoggettando i consumatori e i professionisti a diversi sistemi di regole a seconda che la transazione sia transfrontaliera o domestica. Ciò ridurrebbe anche il valore di migliore regolamentazione insito nello strumento orizzontale.

Un'altra alternativa potrebbe essere data da uno strumento orizzontale limitato agli acquisti a distanza, siano essi transfrontalieri o domestici, e che rimpiazzerebbe la direttiva sui contratti a distanza. Ciò potrebbe costituire un insieme di regole uniforme per i contratti stipulati a distanza. Anche in questo caso lo svantaggio principale sarebbe che condizioni diverse si applicherebbero alle transazioni a distanza e a quelle faccia a faccia, accrescendo così la frammentazione legale e riducendone il valore di migliore regolamentazione

#### **4.5. Grado di armonizzazione**

Indipendentemente dall'opzione prescelta per la revisione dell'acquis, si dovrebbe decidere anche il grado di armonizzazione.

Le attuali direttive a tutela dei consumatori, oggetto di riesame, si basano su un'armonizzazione minima, vale a dire che contengono clausole in virtù delle quali gli Stati membri hanno la facoltà di disporre di livelli di protezione più elevati di quelli stabiliti dalle direttive. Molti Stati membri si sono avvalsi di questa possibilità ad esempio prevedendo periodi di riflessione più lunghi rispetto ai periodi minimi stabiliti nelle direttive sui contratti stipulati a distanza, sulle vendite a domicilio e sulla multiproprietà.

Di conseguenza i consumatori non possono essere sicuri che il livello di protezione cui sono abituati nel loro paese si applichi quando fanno acquisti oltre frontiera, mentre le imprese possono essere scoraggiate dal commercializzare i loro prodotti o servizi su tutto il territorio dell'UE per il fatto di dover rispettare regole diverse in ciascuno Stato membro.

Per risolvere il problema un'opzione consisterebbe nel rivedere l'acquis relativo al consumatore al fine di raggiungere una piena armonizzazione. Ciò implicherebbe che nessuno Stato membro potrebbe applicare regole più rigorose di quelle stabilite a livello comunitario. Una piena armonizzazione non comporterebbe soltanto

---

<sup>23</sup> Ad esempio l'articolo 35 e l'allegato III della direttiva 2002/83/CE relativa all'assicurazione sulla vita; l'articolo 31 della direttiva 92/49/CEE riguardante l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita.

l'abrogazione delle clausole di armonizzazione minima ma implicherebbe anche l'eliminazione delle opzioni normative su aspetti specifici di cui godono gli Stati membri in virtù di certe disposizioni delle direttive, il che potrebbe modificare il livello di tutela dei consumatori in certi Stati membri.

Ad esempio, nel disciplinare i termini della garanzia legale imposta al venditore, l'articolo 5 della direttiva sulla vendita dei beni di consumo consente agli Stati membri di prevedere che il consumatore, per esercitare i suoi diritti, debba denunciare al venditore il difetto di conformità entro il termine di due mesi dalla data in cui ha constatato detto difetto. Questa opzione per gli Stati membri sparirebbe. I controlli a livello di recepimento hanno confermato che un numero importante di Stati membri si è avvalso di queste opzioni normative. Sulla base dell'approccio di piena armonizzazione si dovrebbe operare una scelta tra diverse soluzioni, eliminando ad esempio o generalizzando l'obbligo di notifica al venditore della mancanza di conformità entro un termine determinato. Tuttavia, poiché può essere difficile conseguire una piena armonizzazione su tutti gli aspetti, e per evitare che si ricostruiscano barriere che ostano al funzionamento del mercato interno, un approccio di armonizzazione potrebbe essere integrato, caso per caso, da una clausola che stabilisca il riconoscimento reciproco per certi aspetti coperti dalla legislazione proposta, ma non pienamente armonizzati.

Un'altra opzione potrebbe consistere perciò nella combinazione di un'armonizzazione minima con una clausola di riconoscimento reciproco. In tal caso gli Stati membri manterrebbero la possibilità di introdurre regole più rigorose a tutela dei consumatori nella loro legislazione nazionale, ma non avrebbero il diritto di imporre i loro requisiti più rigorosi alle aziende stabilite in altri Stati membri secondo modalità che creerebbero restrizioni ingiustificate alla libera circolazione di beni o alla libertà di fornire servizi. Infine, un'altra opzione consisterebbe in un'armonizzazione minima combinata eventualmente con l'approccio del paese d'origine. Questa combinazione implicherebbe che uno Stato membro manterrebbe la possibilità di introdurre regole più rigorose a tutela dei consumatori nella propria legislazione nazionale, ma che le aziende stabilite in altri Stati membri sarebbero soltanto tenute a rispettare le regole che si applicano nel paese in cui sono stabilite.

Queste opzioni però non semplificherebbero né razionalizzerebbero il contesto normativo. Continuerebbe a sussistere una frammentazione normativa e non si rimuoverebbero i suoi effetti negativi per la fiducia dei consumatori nel mercato interno. In assenza di una norma a stabilire che il diritto del paese del commerciante è il diritto applicabile, il giudice competente in merito a una causa transfrontaliera (di norma è il giudice del paese di destinazione) si troverebbe a dover raffrontare sistematicamente la legislazione del paese del consumatore e quella del paese d'origine. Egli dovrebbe quindi valutare in quale misura la legge del paese di destinazione ecceda il livello di protezione offerto dalla legislazione del paese del commerciante e, se tale diversità configurasse una restrizione ingiustificata, dovrebbe disapplicare i requisiti più rigorosi. Una simile procedura farragginosa non servirebbe ad accrescere la certezza del diritto.

Queste due opzioni non costituirebbero quindi una soluzione atta ad assicurare l'elevato livello comune di tutela dei consumatori richiesto dal trattato.

#### 4.6. La consultazione riportata nell'allegato I

L'allegato I riporta l'elenco delle problematiche e questioni sottoposte a consultazione. La maggior parte delle questioni riguarda le tematiche trasversali o orizzontali che potrebbero essere affrontate contestualmente all'approccio misto. L'approccio verticale, che riguarda le direttive specifiche, non richiede un elenco esteso di problematiche o questioni; esse sono state trattate nel contesto delle diverse consultazioni organizzate dalla Commissione, come indicato al punto 2.1. del Libro verde.

Dall'esame sono emerse diverse questioni trasversali. Tali questioni rispecchiano carenze normative e lacune in materia di tutela dei consumatori all'interno dell'acquis. Nella maggior parte dei casi che sono stati portati all'attenzione della Commissione da diversi rappresentanti dei consumatori e delle aziende, tali problematiche traggono origine dall'uso delle clausole minime e delle opzioni normative da parte degli Stati membri.

Le questioni sono raggruppate in due categorie: quelle comuni all'insieme dell'acquis (ad esempio definizione di consumatore) o a più di una direttiva (ad esempio diritto di recesso) e quelle specifiche al contratto di vendita, che è di gran lunga il contratto più diffuso nelle transazioni con i consumatori.

Per quanto concerne il primo gruppo la Commissione ritiene che una definizione coerente delle nozioni di consumatore e di professionista sia importante poiché consente di definire con maggiore accuratezza il campo dell'acquis.

Un'opzione più ampia è data dall'eventuale introduzione di un principio generale di buona fede e di commercio leale nelle transazioni contrattuali. L'inclusione di un tale principio, che servirebbe da rete di sicurezza, colmerebbe le eventuali lacune future in materia di regolamentazione e assicurerebbe la validità dell'acquis anche in futuro.

Diverse questioni riguardano la direttiva sulle clausole abusive, che è l'unica direttiva che si applica a tutti i tipi di contratti stipulati con i consumatori e copre sia i beni che i servizi. L'importanza pratica di queste questioni è dimostrata dalla notevole proporzione di reclami ricevuti dai Centri europei dei consumatori in materia di clausole contrattuali<sup>24</sup>. In tale contesto la Commissione desidera, tra l'altro, sollevare la questione se la protezione concessa dalla direttiva vada estesa ai termini negoziati individualmente.

Sono anche affrontate questioni come il diritto di recesso, che è una via di ricorso tipica concessa ai consumatori da diverse direttive, nonché le condizioni per il suo esercizio.

L'introduzione di vie di ricorso contrattuali di tipo generale, compreso un diritto generalizzato all'indennizzo sono stati anch'essi esaminati. L'assenza di vie di ricorso generali nell'acquis può determinare un deficit di tutela dei consumatori e anche questo aspetto potrebbe essere affrontato in questo contesto.

---

<sup>24</sup> I Centri europei dei consumatori segnalano che 10% dei reclami presentati nel 2005 riguardavano clausole vessatorie.

Per quanto concerne la vendita di beni, certi importanti quesiti si riferiscono al chiarimento e alla possibile estensione del campo di applicazione per includervi i beni intangibili, come ad esempio i software e i dati. Alcuni altri quesiti riguardano concetti chiave come la consegna, il passaggio di rischio e la gerarchia delle vie di ricorso. Infine è stata anche sollevata la questione dell'eventuale introduzione della responsabilità diretta del produttore e del contenuto delle garanzie commerciali.

L'allegato I tratta ciascuna delle seguenti questioni:

1	Approccio legislativo generale
2	Portata di uno strumento orizzontale
3	Grado di armonizzazione
4.1	Definizione di “consumatore” e “professionista”
4.2	Consumatori che agiscono tramite un intermediario
4.3	Introduzione di una clausola generale di buona fede e di commercio leale
4.4.1	Estensione della portata del test di abusività alle clausole negoziate
4.5	Effetti legali della lista di clausole abusive
4.6	Portata del test di abusività: prezzo e oggetto del contratto
4.7	Previsione degli effetti contrattuali in caso di mancata fornitura di informazioni
4.8.1	Armonizzazione della lunghezza dei periodi di riflessione
4.8.2	Armonizzazione delle modalità per l'esercizio del diritto di recesso
4.8.3	Armonizzazione dei costi imposti ai consumatori in caso di recesso
4.9	Introduzione di vie di ricorso contrattuali a carattere generale
4.10	Introduzione del diritto a chiedere riparazione
5.1	Estensione del campo di applicazione ad altri tipi di contratti
5.2	Beni di seconda mano venduti in aste pubbliche
5.3	Definizione di consegna
5.4	Il passaggio del rischio
5.5.2	Termini per la mancanza di conformità
5.5.3	Regole specifiche per i difetti ricorrenti
5.5.4	Regole specifiche per i beni di seconda mano
5.6	Onere della prova
5.7	Modifica dell'ordine in cui è possibile invocare vie di ricorso
5.8	Notifica della mancanza di conformità
5.9	Responsabilità diretta del produttore in caso di non conformità
5.10.1	Introduzione di norme di base sul contenuto della garanzia commerciale
5.10.2	Trasferibilità della garanzia commerciale
5.10.3	Garanzie commerciali per parti specifiche
6	Altre questioni

## ALLEGATO 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.

**Quesito A1: Secondo voi qual è l'approccio migliore per il riesame della legislazione attinente ai consumatori?**

*Opzione 1:* Un approccio verticale consistente nella revisione delle singole direttive.

*Opzione 2:* Un approccio misto che combini l'adozione di uno strumento quadro che affronti le questioni orizzontali pertinenti a tutti i contratti stipulati con i consumatori e revisioni delle attuali direttive settoriali ove necessario.

*Opzione 3:* Status quo: nessuna revisione.

#### 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.

**Quesito A2: Quale dovrebbe essere la portata di un eventuale strumento orizzontale?**

*Opzione 1:* Si dovrebbe applicare a tutti i contratti stipulati con i consumatori indipendentemente dal fatto che essi riguardino transazioni a livello nazionale o transfrontaliero.

*Opzione 2:* Si dovrebbe applicare soltanto ai contratti transfrontalieri.

*Opzione 3:* Si dovrebbe applicare ai contratti stipulati a distanza indipendentemente dal fatto che essi siano conclusi a livello transfrontaliero o nazionale.

#### 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

Opzione for addressing this problem. A second Opzione would be to keep the minimum harmonisation approach. Minimum harmonisation, as indicated above, could be combined with the country of origin principle or with a mutual recognition clause. However, this Opzione 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.

**Quesito A3: Quale dovrebbe essere il grado di armonizzazione delle direttive rivedute/del nuovo strumento?**

*Opzione 1:* La legislazione riveduta si baserebbe sulla piena armonizzazione, integrata, per le questioni non pienamente armonizzate, da una clausola di riconoscimento reciproco.

*Opzione 2:* La legislazione riveduta si baserebbe su un'armonizzazione minima combinata con una clausola di riconoscimento reciproco o con il principio del paese di origine.

#### **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 Quesitos 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.

**Quesito B1: Come andrebbero definite le nozioni di consumatore e di professionista?**

*Opzione 1:* Si dovrebbero allineare le definizioni esistenti nell'acquis senza cambiarne la portata. I consumatori verrebbero definiti quali persone fisiche che agiscono a fini che esulano dalla loro attività commerciale, economica o professionale. I professionisti sarebbero definiti quali persone (giuridiche o fisiche) che agiscono a fini legati alla loro attività commerciale, economica e professionale.

*Opzione 2:* Le nozioni di consumatore e di professionista verrebbero ampliate per includervi le persone fisiche che agiscono a fini che esulano *essenzialmente* (consumatore) o rientrano *essenzialmente* (professionista) nella loro attività commerciale, economica e professionale.

#### 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 review<sup>25</sup>.

**Quesito B2: I contatti tra privati verranno considerati quali contratti stipulati con consumatori quando una delle parti agisce per il tramite di un intermediario professionista?**

*Opzione 1:* Status quo: la protezione dei consumatori non si applicherebbe ai contratti stipulati tra consumatore e consumatore laddove una delle parti faccia ricorso a un intermediario professionista per la conclusione del contratto.

*Opzione 2:* La nozione di contratti stipulati con i consumatori comprenderebbe le situazioni in cui una delle parti agisce per il tramite di un intermediario professionista.

#### **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 contracts<sup>26</sup>. 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.

---

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

<sup>26</sup> 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.

**Quesito C: Uno strumento orizzontale dovrebbe comprendere un obbligo generale per i professionisti di agire conformemente ai principi di buona fede e di commercio leale?**

*Opzione 1:* Lo strumento orizzontale stabilirebbe che in base alla legislazione dell'UE in materia di contratti stipulati con i consumatori ci si debba attendere che i professionisti agiscano in buona fede.

*Opzione 2:* Mantenimento dello status quo: nessuna clausola generale.

*Opzione 3:* Si aggiungerebbe una clausola generale che si applicherebbe sia ai professionisti che ai consumatori.

#### **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).

**Quesito D1: In quale misura la disciplina delle clausole contrattuali vessatorie ovvero abusive copre anche le clausole oggetto di negoziato individuale?**

*Opzione 1:* Il campo di applicazione della direttiva sulle clausole abusive sarebbe esteso alle clausole oggetto di negoziazione individuale.

*Opzione 2:* Soltanto l'elenco di clausole allegato alla direttiva verrebbe reso applicabile alle clausole oggetto di negoziazione individuale.

*Opzione 3:* Status quo – le regole comunitarie continuerebbero ad applicarsi esclusivamente alle clausole non negoziate o preformulate.

#### **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 Opziones could also be combined, i.e. some terms would be considered unfair in all circumstances while other terms are presumed to be unfair. That Opzione 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.

**Quesito D2: Quale dovrebbe essere lo status degli eventuali elenchi di clausole contrattuali vessatorie o abusive da inserire in uno strumento orizzontale?**

*Opzione 1: Status quo:* Si mantiene l'attuale elenco indicativo.

*Opzione 2:* Una presunzione confutabile di abusività (lista grigia) verrebbe stabilita per certe clausole contrattuali. Questa opzione combinerebbe un elemento orientativo con la flessibilità nella valutazione di ciò che è una clausola abusiva.

*Opzione 3:* Si predisporrebbe un elenco di clausole – presumibilmente molto più breve dell'elenco esistente – che sono considerate abusive in tutte le circostanze (lista nera).

*Opzione 4:* Una combinazione delle opzioni 2 e 3: alcune clausole sarebbero del tutto precluse mentre una presunzione confutabile di abusività si applicherebbe alle altre.

#### **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 Quesito 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.

**Quesito D3: La portata del test di abusività di cui alla direttiva sulle clausole abusive andrebbe estesa?**

*Opzione 1:* Il test di abusività andrebbe esteso per comprendere la definizione dell'oggetto principale del contratto e l'adeguatezza del prezzo.

*Opzione 2:* Status quo – il test di abusività andrebbe mantenuto nella sua forma attuale.

#### 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).

**Quesito E: Quali effetti contrattuali si dovrebbero prevedere in caso di mancata ottemperanza ai requisiti in materia di informazione contenuti nell'acquis relativo ai consumatori?**

*Opzione 1:* Il periodo di riflessione, quale rimedio uniforme in caso di mancata ottemperanza ai requisiti di informazione, verrebbe esteso, ad esempio portandolo fino a tre mesi.

*Opzione 2:* Vi sarebbero vie di ricorso diverse in caso di violazione di diversi gruppi di obblighi in materia di informazione: alcune inadempienze nella fase precontrattuale e contrattuale darebbero adito a vie di ricorso (ad esempio l'informazione incorretta sul prezzo di un prodotto potrebbe autorizzare il consumatore a impugnare il contratto), mentre altre inadempienze in materia di informazione sarebbero trattate diversamente (ad esempio mediante un'estensione del periodo di riflessione o l'eliminazione di qualsiasi sanzione contrattuale).

*Opzione 3:* Status quo: gli effetti contrattuali della mancata informazione continuerebbero a essere disciplinati in modo diverso per diversi tipi di contratto.

#### 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 Directives<sup>27</sup>.

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.

**Quesito F1: La lunghezza del periodo di riflessione dovrebbe essere armonizzata su tutto l'acquis relativo ai consumatori?**

*Opzione 1:* Vi sarebbe un unico periodo di riflessione per tutti i casi in cui le direttive relative al consumo garantiscono ai consumatori il diritto di recedere dal contratto, vale a dire 14 giorni di calendario.

*Opzione 2:* Si identificherebbero due categorie di direttive e a ciascuna di esse si applicherebbe un periodo di riflessione specifico (ad esempio 10 giorni di calendario per le vendite a domicilio e i contratti stipulati a distanza mentre 14 giorni di calendario per la multiproprietà).

*Opzione 3:* Status quo: i periodi di riflessione non verrebbero armonizzati nell'acquis relativo ai consumatori; verrebbero regolamentati nella legislazione settoriale.

#### 4.8.2 *The modalities of exercising the right of withdrawal*

The modalities of exercising the right of withdrawal are currently regulated differently across the consumer acquis. There are also significant differences in the Member States' transposition of the directives. In some countries consumers may choose how to notify the seller (e.g. by sending an email or simply by returning the good to the seller), whereas in others the consumer is obliged to use a certain procedure such as registered mail. Clarifying the rules on how to return products

---

<sup>27</sup> 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.

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.

**Quesito F2: Come andrebbe esercitato il diritto di recesso?**

*Opzione 1:* Status quo: gli Stati membri sarebbero liberi di determinare la forma dell'avviso di recesso.

*Opzione 2:* Si stabilirebbe una procedura uniforme per l'avviso di recesso valida per l'intero acquis relativo ai consumatori.

*Opzione 3:* Si escluderebbe qualsiasi requisito formale per la notifica dell'avviso di recesso. Un consumatore potrebbe quindi recedere dal contratto in qualsiasi modo (compresa la restituzione della merce).

**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 Opzione 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.

**Quesito F3: Quali costi andrebbero imposti ai consumatori in caso di recesso?**

*Opzione 1:* Le attuali opzioni normative verrebbero abrogate – i consumatori non sosterebbero nessun costo all'atto di esercitare il loro diritto di recesso.

*Opzione 2:* Le opzioni attuali verrebbero generalizzate: i consumatori si troverebbero a sostenere gli stessi costi all'atto di esercitare il diritto di recesso indipendentemente dal tipo di contratto.

*Opzione 3:* Status quo: le attuali opzioni normative verrebbero mantenute.

**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 Opzione, 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.

**Quesito G1: Lo strumento orizzontale dovrebbe prevedere vie di ricorso generali disponibili ai consumatori?**

*Opzione 1:* Status quo: la normativa vigente stabilisce vie di ricorso limitate ai particolari tipi di contratto (ad esempio vendite). Le vie di ricorso contrattuali di tipo generale sarebbero disciplinate dalla legislazione nazionale.

*Opzione 2:* Un insieme di vie di ricorso contrattuali d'ordine generale sarebbe disponibile per i consumatori in caso di violazione di un contratto con i consumatori. Queste vie di ricorso comprenderebbero: il diritto di un consumatore di rescindere il contratto, di chiedere una riduzione del prezzo e di sospendere le adempienze che gli incombono.

#### 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.

**Quesito G2: Lo strumento orizzontale dovrebbe garantire ai consumatori un diritto generale al risarcimento in caso di inadempienza contrattuale?**

*Opzione 1:* Status quo: la questione del risarcimento contrattuale sarebbe disciplinata dalle normative nazionali, fatti salvi i casi in cui essa è prevista nell'acquis comunitario (ad esempio viaggi tutto compreso).

*Opzione 2:* Si prevederebbe per i consumatori un diritto generale al risarcimento –

essi potrebbero rivendicare i danni per tutte le inadempienze, indipendentemente dal tipo di inadempienza e dalla natura del contratto. Spetterebbe agli Stati membri decidere quali tipi di danno possono essere risarciti.

*Opzione 3:* Si prevederebbe per i consumatori un diritto generale al risarcimento specificando che tale risarcimento debba coprire almeno i danni puramente economici (materiali) in cui il consumatore è incorso a causa della inadempienza. Gli Stati membri sarebbero quindi liberi di disciplinare i danni di natura non economica (ad esempio danni morali).

*Opzione 4:* Si introdurrebbe per i consumatori un diritto generale al risarcimento stabilendo che tale risarcimento copre sia i danni puramente economici (materiali) sia quelli morali.

## 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.

**Quesito H1: Le regole relative alle vendite ai consumatori dovrebbero coprire ulteriori tipi di contratti in base ai quali ai consumatori vengono fornite merci o vengono prestati servizi digitali?**

*Opzione 1:* Status quo: vale a dire che il campo di applicazione si limiterebbe alle vendite di beni di consumo con la sola eccezione dei beni che devono essere ancora prodotti.

*Opzione 2:* Il campo di applicazione sarebbe esteso a ulteriori tipi di contratti in base ai quali vengono forniti beni ai consumatori (ad esempio autonoleggi).

*Opzione 3:* Il campo di applicazione sarebbe esteso a ulteriori tipi di contratti in base ai quali vengono forniti ai consumatori servizi digitali (ad esempio musica on-

line).

*Opzione 4:* Combinazione dell'opzione 2 e dell'opzione 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.

**Quesito H2: Le regole relative alle vendite ai consumatori dovrebbero applicarsi alle merci di seconda mano vendute in aste pubbliche?**

*Opzione 1:* Sì.

*Opzione 2:* No, esse sarebbero escluse dal campo di applicazione delle regole comunitarie.

## 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 risk<sup>28</sup>.

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

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

---

<sup>28</sup> See point 5.5 in this annex.

**Quesito I1: Come andrebbe definita la consegna?**

*Opzione 1:* Per consegna si intenderebbe che il consumatore riceve materialmente i beni (vale a dire che i beni gli sono recapitati).

*Opzione 2:* Per consegna si intenderebbe che i beni sono messi a disposizione del consumatore nel tempo e nel luogo specificati nel contratto.

*Opzione 3:* Per consegna si intenderebbe, per difetto, che il consumatore prende possesso fisico dei beni, ma le parti possono concordare altrimenti.

*Opzione 4:* Status quo: il termine consegna non verrebbe definito.

**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 Quesito 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.

**Quesito I2: Come andrebbe disciplinato il passaggio del rischio nelle vendite ai consumatori ?**

*Opzione 1:* Il passaggio del rischio sarebbe disciplinato a livello comunitario e correlato al momento della consegna.

*Opzione 2:* Status quo: il passaggio del rischio sarebbe disciplinato dagli Stati membri, con la conseguenza che si avrebbero soluzioni divergenti.

**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.

**Quesito J1: Lo strumento orizzontale dovrebbe prolungare i termini che si applicano alla mancanza di conformità per il periodo in cui sono adite vie di ricorso?**

*Opzione 1:* Status quo: non si introdurrebbe nessun cambiamento.

*Opzione 2:* Sì. Lo strumento orizzontale stabilirebbe che la durata della garanzia legale venga prolungata per il periodo durante il quale il consumatore non è stato in grado di usare i beni essendo state adite vie di ricorso.

### 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.

**Quesito J2: La garanzia dovrebbe essere estesa automaticamente al caso di riparazione dei beni per tener conto di difetti ricorrenti?**

*Opzione 1:* Status quo: la garanzia non verrebbe estesa.

*Opzione 2:* La durata della garanzia legale verrebbe prolungata per un periodo da specificarsi in seguito alla riparazione per coprire la ricomparsa dello stesso difetto in futuro.

### 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 delivery<sup>29</sup>.

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

**Quesito J3: Dovrebbero esservi regole specifiche per i beni di seconda mano?**

*Opzione 1:* Uno strumento orizzontale non conterrebbe deroghe per i beni di seconda mano: il venditore e il consumatore non sarebbero in grado di concordare un periodo più breve di responsabilità per i difetti dei beni di seconda mano.

*Opzione 2:* Uno strumento orizzontale conterrebbe regole specifiche per i beni di seconda mano: il venditore e il consumatore possono concordare un periodo più breve di responsabilità per i difetti nei beni di seconda mano (ma non inferiore a un anno).

## 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 the burden of proof. This way the reversal of the burden of proof serves de facto as a limitation of the legal guarantee<sup>30</sup>.

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.

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

**Quesito J4: Chi dovrebbe sostenere l'onere della prova per dimostrare che i difetti esistevano già al momento della consegna?**

*Opzione 1:* Status quo: durante i primi sei mesi competerebbe al professionista dimostrare che il difetto non esisteva al momento della consegna.

*Opzione 2:* Per l'intera durata della garanzia legale spetterebbe al professionista dimostrare che il difetto non esisteva al momento della consegna, nella misura in cui ciò sia compatibile con la natura dei beni e dei difetti.

## 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.

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).

**Quesito K1: Il consumatore dovrebbe essere libero di scegliere tra le vie di ricorso disponibili?**

*Opzione 1:* Status quo: i consumatori sarebbero tenuti a chiedere in primo luogo la

riparazione/sostituzione e chiedere una riduzione di prezzo o la rescissione del contratto soltanto ove non siano disponibili altre vie di ricorso.

*Opzione 2:* I consumatori potrebbero scegliere fin dall'inizio tra le vie di ricorso disponibili. Tuttavia, la rescissione del contratto sarebbe possibile soltanto a condizioni specifiche.

*Opzione 3:* I consumatori sarebbero tenuti a chiedere in primo luogo la riparazione, la sostituzione o la riduzione del prezzo e potrebbero chiedere la rescissione del contratto soltanto ove tali vie di ricorso non fossero disponibili.

### 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 Opzione, 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.

**Quesito K2: I consumatori sarebbero tenuti a notificare al venditore la mancanza di conformità?**

*Opzione 1:* Si introdurrebbe l'obbligo di notificare al venditore ogni difetto.

*Opzione 2:* Si introdurrebbe l'obbligo di notifica in certe circostanze (ad esempio nel caso in cui il venditore abbia agito contrariamente al requisito della buona fede o si sia macchiato di grave negligenza).

*Opzione 3:* Si eliminerebbe l'obbligo di effettuare la notifica entro un certo periodo.

### 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 on an EU wide producer's liability) so that consumers would be able to request certain remedies directly from the manufacturer (and possibly from the importer) throughout the EU. This would eliminate possible internal market barriers and would favour especially consumers buying cross-border. A more detailed analysis can be found in the Report on the implementation of the Consumer Sales Directive.

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

product itself, is regulated by the Product Liability Directive and falls outside the scope of the review<sup>31</sup>.

**Quesito L: Lo strumento orizzontale dovrebbe introdurre una responsabilità diretta dei produttori per i casi di non conformità?**

*Opzione 1:* Status quo: a livello UE non si introdurrebbe nessuna regola sulla responsabilità diretta dei produttori.

*Opzione 2:* Si introdurrebbe una responsabilità diretta per i produttori alle condizioni descritte sopra.

**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 Quesito of what happens if the guarantee statement omits to inform the consumer on the content of the guarantee. It has been stated that the current situation may mislead consumers who rely on such vague statements without checking whether they are actually granted any additional rights.

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

**Quesito M1: Uno strumento orizzontale dovrebbe prevedere una formulazione di base di una garanzia commerciale?**

*Opzione 1:* Status quo: lo strumento orizzontale non conterrebbe regole di base.

*Opzione 2:* Si introdurrebbero regole di base per la formulazione della garanzia commerciale.

**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

---

<sup>31</sup> 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.

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).

**Quesito M2: Uno strumento orizzontale dovrebbe disciplinare la trasferibilità della garanzia commerciale?**

*Opzione 1:* Status quo: la possibilità di trasferire una garanzia commerciale non sarebbe disciplinata dalla normativa comunitaria.

*Opzione 2:* Si introdurrebbe una disposizione obbligatoria di trasferimento automatico della garanzia all'acquirente successivo.

*Opzione 3:* Lo strumento orizzontale stabilirebbe la trasferibilità quale regola per difetto, vale a dire che un garante potrebbe escludere o limitare la possibilità di trasferire una garanzia commerciale.

*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.

**Quesito M3: Lo strumento orizzontale dovrebbe disciplinare le garanzie commerciali limitate a una parte specifica?**

*Opzione 1:* Status quo: la possibilità di concedere garanzie commerciali limitate a una parte specifica non verrebbe disciplinata dallo strumento orizzontale.

*Opzione 2:* Lo strumento orizzontale prevederebbe esclusivamente l'obbligo di informazione.

*Opzione 3:* Lo strumento orizzontale comprenderebbe un obbligo di informazione e stabilirebbe che, per difetto, una garanzia copre i beni contrattuali nella loro integralità.

**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.

**Quesito N: Vi sono altri problemi o ambiti che dovrebbero essere ulteriormente esaminati o affrontati a livello UE nel contesto della protezione dei consumatori?**

## **ALLEGATO 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.