

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.04.2000
KOM(2000) 248 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

OM ANVENDELSEN AF RÅDETS DIREKTIV 93/13/EØF AF 5. APRIL 1993 OM URIMELIGE KONTRAKTVILKÅR I FORBRUGERAFTALER

RESUMÉ

Formålet med denne rapport er ikke blot at give en vurdering af, hvordan direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 er blevet anvendt de fem første år, efter at det skulle være gennemført i medlemsstaternes lovgivning, men også at pege på nogle punkter, hvor der er mulighed for at forbedre forholdene.

I rapportens første del gennemgås de forskellige stadier i direktivets udarbejdelse og vedtagelse, hvorefter der i anden del redegøres for de resultater, der er opnået ved Kommissionens forskellige aktioner og søgsmål siden 1993. Det drejer sig bl.a. om overtrædelsesprocedurer (på grund af manglende underretning af Kommissionen, ufuldstændig gennemførelse af direktivet og klager over ukorrekt anvendelse), markedsundersøgelser, som har haft til formål at afdække urimelige kontraktvilkår inden for forskellige brancher, bistand til forskellige aktioner for at få fjernet urimelige kontraktvilkår i bestemte brancher, dialog og kontakter mellem forbrugere og erhvervsdrivende (både på nationalt plan og europæisk plan), oplysningskampagner, konferencen i Bruxelles i juli 1999 og databasen Clab. Rapportens tredje del tager udgangspunkt i erfaringerne fra direktivets anvendelse i de forskellige medlemsstater og fremhæver forskellige punkter, der bør tages op til overvejelse med henblik på at forbedre det nuværende system. Det drejer sig primært om direktivets anvendelsesområde og begrænsninger, begrebet "urimelige kontraktvilkår" og listen i bilaget til direktivet, den manglende kontrol med vilkår forud for kontrakters indgåelse, princippet om åbenhed og ret til information, sanktioner, mulighederne i medlemsstaterne for at få fjernet urimelige kontraktvilkår (samt overvejelser om indførelse af et fælleseuropæisk system til dette formål), de særlige problemstillinger i bestemte brancher og planerne for Clab-databasen.

Rapportens fjerde del er en beskrivelse af de konsekvenser, direktivet har haft for forbrugerne og erhvervslivet, lovgivningen i medlemsstaterne, national retspraksis, EF-Domstolens retspraksis og hele retslæren.

Endelige er der til rapporten føjet tre bilag, hvoraf det første er en oversigt over gennemførelseslovene i de enkelte medlemsstater i relation til direktivet, det andet indeholder supplerende oplysninger om Kommissionens undersøgelser og de aktioner og søgsmål, den har støttet, og det tredje indeholder en række diagrammer og kommentarer til de data, der er samlet i Clab-databasen.

Kommissionen har på dette stadium ingen holdning til de spørgsmål, der stilles undervejs, men betragter dem kun som oplæg til den bredest mulige debat, og den håber på at modtage mange forslag og kommentarer til de idéer og emner, der er taget op i rapporten (navnlig svar på de spørgsmål, der stilles i kapitel III). Hvis det kan konkluderes, at bestemte foranstaltninger er ønskelige eller endog nødvendige, er det ikke automatisk ensbetydende med, at de skal gennemføres på europæisk plan.

INDHOLDSFORTEGNELSE

I. INDLEDNING 5

II. Kommissionens kontrol og foranstaltninger med henblik på at sikre direktivets gennemførelse 7

1. Overtrædelsesprocedurer 7

a) På grund af manglende underretning om gennemførelsesbestemmelser 7

b) På grund af ufuldstændig eller ukorrekt gennemførelse af direktivet 7

c) Klager over ukorrekt gennemførelse 8

2. "Markedsundersøgelser" 9

3. Støtte til aktioner fra forbrugerside i flere medlemsstater samtidigt 9

4. Dialog mellem forbrugere og erhvervsliv på nationalt plan 9

5. Dialog mellem forbrugere og erhvervsliv på europæisk plan 10

6. Oplysningskampagner 10

7. Europæisk konference i Bruxelles den 1. - 3. juli 1999 11

8. Clab-databasen 11

III. Detaljeret analyse og spørgsmål til overvejelse 13

1. Nuværende begrænsninger i anvendelsesområdet 14

a) Individuelt forhandlede kontraktvilkår 14

b) Udelukkelsen vedrørende love og bindende administrative bestemmelser (artikel 1, stk. 2) 15

c) Udelukkelse af vilkår vedrørende pris og aftalens hovedgenstand (artikel 4, stk. 2) 15

2. Begrebet "urimelige vilkår" og listen i bilaget 16

3. Princippet om åbenhed og ret til information 18

4. Sanktioner 20

5. Den nationale lovgivning med henblik på at bringe anvendelsen af urimelige kontraktvilkår til ophør 22

6. Et mere "positivt" system til fjernelse af urimelige kontraktvilkår 25

7. Udvikling af et europæisk system til afskaffelse af urimelige kontraktvilkår 27

8. Særligt problematiske sektorer 29

9. Planerne for Clab-databasen 30

IV. Supplerende bemærkninger 32

a) Medlemsstaternes lovgivning 312

b) Den nationale "retspraksis" 34

c) EF-Domstolens retspraksis 36

d) Retslæren 37

e) Andre problemstillinger 38

Bilag I : Nationale gennemførelseslove og ændringer af eksisterende love og bestemmelser

Bilag II : "Markedsundersøgelser" og støtte til aktioner fra forbrugerside i flere medlemsstater samtidigt

Bilag III : Statistikker fra Clab-databasen

INDLEDNING

Rådets vedtagelse den 5. april 1993 af direktiv 93/13/EØF om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler var et enormt skridt fremad for forbrugerpolitikken. Allerede i det første fællesskabsprogram om en forbrugerpolitik, som blev vedtaget i 1975[1], blev det fremhævet, at der var behov for et initiativ på europæisk plan for at sikre forbrugerne mod urimelige kontraktvilkår, og de allerførste udkast til direktivforslag, som blev drøftet rent uformelt med repræsentanter for medlemsstaterne, blev udarbejdet umiddelbart derefter.

De to år og otte måneder, der gik med drøftelser og forhandlinger i de forskellige institutioner fra Kommissionens formelle vedtagelse af et direktivforslag[2] den 27. juli 1990 og til direktivets endelige vedtagelse i Rådet, var således kun det sidste lille led i denne retsakts lange modningsproces[3].

Det kan ikke overraske, at mange var skuffede over den tekst, som i sidste ende blev vedtaget enstemmigt af Rådet, og som var resultatet af vanskelige kompromisser mellem de forskellige medlemsstaters retstraditioner og -principper[4]. Europa-Parlamentet var særligt kritisk over for Rådets fælles holdning (som, bortset fra nogle små forskelle, svarer til den endelige tekst, der blev vedtaget) og truede endog med at forkaste den. Det direktiv, der blev vedtaget, var dog - selv med sine mangler[5] og skønhedsfejl - på daværende tidspunkt et væsentligt fremskridt i forhold til lovgivningen i størsteparten af medlemsstaterne, og eftersom der var tale om et "minimumsdirektiv" (jf. direktivets artikel 8), var de frit stillet med hensyn til at opretholde eller vedtage strengere bestemmelser for at sikre forbrugerne et højere beskyttelsesniveau.

Teksten blev således vedtaget af Rådet med støtte fra et betragteligt flertal i Europa-Parlamentet, som dog understregede, at man tillagde den rapport, der er nævnt i direktivets artikel 9, stor betydning. Artikel 9 er formuleret således:

"Senest fem år efter den i artikel 10, stk. 1, nævnte dato forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om dette direktivs anvendelse."

Datoen i artikel 10, stk. 1, er den 31. december 1994 og altså medlemsstaternes absolut sidste frist for at gennemføre direktivet. De fem år, der er fastsat i direktivet, er nu gået, og tiden er således inde til at forelægge rapporten. Kommissionen begyndte det forberedende arbejde umiddelbart efter direktivets vedtagelse. Den har som noget helt nyt udviklet et værktøj til at følge med i direktivets anvendelse i de forskellige medlemsstater, nemlig Clab-databasen.

Kommissionen har ligeledes anlagt eller støttet talrige retssager om urimelige kontraktvilkår. Disse sager har givet meget værdifulde oplysninger, som kan danne grundlag for en vurdering

---

1 Rådets resolution af 14. april 1975 (EFT C 92 af 24.4.1975). Desuden forelagde Kommissionen den 14. februar 1984 en meddelelse for Rådet (KOM(84) 55 endelig udg.) om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler.

2 KOM(90) 322 endelig udg. (EFT C 243 af 28.9.1990).

3 Kommissionen iværksatte bl.a. i forbindelse med meddelelsen af 14. februar 1984 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler en offentlig høring om spørgsmålet (KOM(84) 55 endelige udg., offentliggjort i Supplement 1/84 til Bulletin for De Europæiske Fællesskaber).

4 Dels vedrører direktiv 93/13/EØF noget centralt i den nationale ret, dels havde flere medlemsstater i mellemtiden lovgivet på området med udgangspunkt i divergerende principper.

5 Her tænkes bl.a. på, at den endelige tekst i modsætning til Kommissionens forslag ikke indeholder regler om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om salg af forbrugsvarer. Dette "hul" er nu udfyldt med vedtagelsen af direktiv 99/44/EF af 25. maj 1999 om visse aspekter af forbrugerkøb og garantier i forbindelse hermed (EFT L 171 af 7.7.1999).

af direktivets virkning og forbrugernes reelle beskyttelse mod urimelige kontraktvilkår. Retssagerne har også ved flere lejligheder medvirket til at forstærke direktivets virkning.

Desværre har det forhold, at flere medlemsstater har gennemført direktivet for sent[6], mens gennemførelsen i andre i medlemsstater har været ufuldstændig eller ukorrekt[7], har i praksis afkortet den i direktivet fastsatte frist på fem år ganske betydeligt og gør det derfor vanskeligt for Kommissionen at evaluere situationen.

Denne rapport indeholder således ingen formelle forslag til ændring af direktiv 93/13/EØF. Den stiller dog en række spørgsmål, som er gjort til genstand for en omfattende offentlig høring (jf. kapitel III). Disse spørgsmål drejer sig ikke blot om, hvilke initiativer der kan iværksættes på fællesskabsplan for at forbedre den aktuelle situation, men også om, hvad medlemsstaterne selv kan gøre for at forbedre de nationale ordninger. Alle interesserede opfordres til at komme med deres svar på disse spørgsmål og alle fremsende andre relevante kommentarer til Europa-Kommissionen.

Der kan indtil den 30. september 2000 fremsendes skriftlige kommentarer til følgende adresse:

Europa-Kommissionen

Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

Belgien

Alle henvendelser skal være tydeligt mærket: Kommentarer til Kommissionens rapport om direktiv 93/13/EØF.

---

6 Først i maj 1998 havde samtlige medlemsstater gennemført direktivet med Spanien som den sidste.

7 Kommissionen mener ikke, Domstolen endnu har afsagt dom i nogen af de verserende sager.

Kommissionens kontrol og foranstaltninger med henblik på at sikre direktivets gennemførelse

1. OVERTRÆDELSESPROCEDURER

a) På grund af manglende underretning om gennemførelsesbestemmelser

Kommissionen har indledt overtrædelsesprocedurer mod de medlemsstater, der ikke overholdt tidsfristen, som udløb den 31. december 1994 (D, UK, E, I, L, P)[8]. Samtlige medlemsstater havde givet Kommissionen meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger, inden EF-Domstolen havde afsagt kendelse[9].

b) På grund af ufuldstændig eller ukorrekt gennemførelse af direktivet

Kommissionen undersøgte meget grundigt ordlyden af de nationale retsakter, medlemsstaterne henviste til. Denne undersøgelse resulterede i, at der blev indledt overtrædelsesprocedurer mod samtlige medlemsstater.

Flere af disse procedurer verserer fortsat, men de har allerede givet ganske gode resultater. Flere medlemsstater har ændret deres nationale lovgivning, og andre har givet tilsagn om at gøre det i nær fremtid.

Belgien har således vedtaget to nye love: en første lov af 1997, der specifikt dækker aftaler med liberale erhverv, og en anden lov af 1998, der ændrer den lovgivning, der har eksisteret siden 1991, for at bringe den i overensstemmelse med direktivet[10]. Portugal vedtog ligeledes den 7. juli 1999 en ændring af den eksisterende lovgivning fra 1985[11]. Det Forenede Kongerige har netop ændret de tidligere regler fra 1994 med vedtagelsen af en ny lovgivning i 1999[12]. Finland har netop suppleret den tidligere lovgivning fra 1994 med vedtagelsen af en ny lov i 1999[13].

Grækenland har for nylig givet Kommissionen meddelelse om en ny lov af 28. september 1999, der tager sigte på at ændre den tidligere lovgivning[14].

---

8 Danmark, Frankrig og Irland gav Kommissionen meddelelse om gennemførelsesforanstaltningerne med nogle ugers eller blot nogle få dages forsinkelse.

9 I visse tilfælde drejede den manglende underretning sig ikke om, at medlemsstaten ikke havde nogen lovgivning på området, men blot om de ændringer, medlemsstaten havde foretaget for at bringe den eksisterende lovgivning i overensstemmelse med direktivet. Det var tilfældet i Tyskland, hvor der siden 1976 har eksisteret en lov om almindelige kontraktvilkår.

10 Den belgiske lovgivning fra 1991, der opererede med et mere begrænset anvendelsesområde end direktivet, sikrede ikke fuldstændig gennemførelse af artikel 5 og artikel 7, stk. 2 (med hensyn til artikel 7, stk. 2, kunne der kun anlægges søgsmål om urimelige kontraktvilkår, som var nævnt i loven, og kontraktvilkår, der var omhandlet i loven af 1997). Desuden var artikel 6, stk. 2, ikke gennemført i lovgivningen.

11 Den portugisiske lovgivning fra 1985 (som ændret i 1995) havde ikke gennemført artikel 3, stk. 2, korrekt, og havde fuldstændigt udeladt gennemførelsen af tredje punktum i artikel 5.

12 Statutory Instrument on Unfair Terms fra 1994 gennemførte ikke tredje punktum i artikel 5 og begrænsede virkningen af artikel 7, stk. 2 (kun Office of Fair Trading havde søgsmålskompetence).

13 Lov 1259/1994 (som ændrede lov 38/78) havde ikke gennemført artikel 6, stk. 2.

14 Den tidligere lov nr. 2251 af 16. november 1994 var noget mangelfuld i relation til direktivets artikel 3, stk. 2, artikel 5, artikel 6, stk. 2 og artikel 7, stk. 3. Den græske lovgivning omhandlede udelukkende almindelige betingelser. Desuden beskyttede den kun forbrugeren, hvis aftalen havde tilknytning til græsk område, og gav ikke mulighed for at anlægge søgsmål mod erhvervsorganisationer, der anvender

Andre medlemsstater har givet tilsagn om meget snart at foretage ændringer i den eksisterende lovgivning for fuldt ud at efterkomme kravene i direktiv 93/13/EØF. Tyskland har bebudet, at man vil ændre lovgivningen fra 1976 (som ændret ved loven af 1996) for at sikre den fulde virkning af artikel 6, stk. 2[15]. Også Frankrig har planer om meget snart at supplere loven af 1995 for at korrigere gennemførelsen af artikel 4, stk. 2[16]. Nederlandene har bebudet, at man vil ændre lovgivningen for at sikre den fulde virkning af artikel 4, stk. 2[17], og samtidig gennemføre artikel 5. Endelig har Italien givet tilsagn om i sin lovgivning at foretage de nødvendige ændringer vedrørende anvendelsesområdet[18] og gennemføre artikel 5 og artikel 6, stk. 2, i fuldt omfang, hvorimod man fortsat anfægter nødvendigheden af at gennemføre direktivets artikel 7, stk. 3.

En lang række problemer er allerede blevet løst (eller er ved at blive det), men situationen er stadigvæk utilfredsstillende i flere medlemsstater med hensyn til direktivets anvendelsesområde, bilaget, artikel 5, artikel 6, stk. 2, og artikel 7[19].

c) Klager over ukorrekt gennemførelse

Kommissionen fik både i 1997 og 1998 forelagt flere klager fra italienske forbrugersammenslutninger, som opfordrede til, at der blev indledt overtrædelsesprocedurer mod Italien for ukorrekt gennemførelse af direktivets artikel 7. For at gennemføre denne artikel indførte Italien en almindelig procedure og en hasteprocedure. Denne hasteprocedure adskiller sig fra den normale hasteprocedure i italiensk lovgivning, idet de italienske myndigheder har lempet kriterierne for dens anvendelse. Under normale omstændigheder kan en sag kun hastebehandles, når der er tale om alvorlig og uoprettelig skade, men i forbindelse med søgsmål med påstand om forbud er det tilstrækkeligt, at der foreligger en rimelig begrundelse. Ifølge forbrugersammenslutningerne fortolkes begrebet "rimelig begrundelse for hastebehandling" alt for restriktivt af de italienske retsmyndigheder, således at der kun er tale om beskyttelse af forbrugernes væsentlige, primære rettigheder (liv og helbred).

---

eller opfordrer til at anvende urimelige kontraktvilkår. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at analysere den nye lov nr. 2741 af 28. september 1999.

15 Den tyske lovgivning beskytter kun forbrugeren, hvis den pågældende aftale har tæt tilknytning til tysk område.

16 Den franske gennemførelseslov 95-96 af 1. februar 1995 gennemførte ikke artikel 4, stk. 2, i fuldt omfang, idet den udelukkede enhver form for vurdering af kontraktvilkår, der vedrørte definitionen af aftalens hovedgenstand eller overstemmelsen mellem prisen og de leverede tjenesteydelser eller varer. Ifølge sidste punktum i artikel 4, stk. 2, i direktivet kan der foretages en sådan vurdering, såfremt de pågældende vilkår ikke er affattet klart og forståeligt.

17 Af samme grunde, som gør sig gældende for den franske gennemførelseslov.

18 Anvendelsesområdet for den italienske lovgivning vedrører kun overdragelse af en vare eller levering af en tjenesteydelse.

19 Anvendelsesområdet er blevet indskrænket som følge af visse nationale gennemførelsesbestemmelser, der udelukkende vedrører aftaler om levering af varer og tjenesteydelser. Selv om salg af varer og levering af tjenesteydelser er de mest almindelige aftaler, der optræder mellem en erhvervsdrivende og en forbruger, dækker direktivet også andre aftaler såsom garantiaftaler med pengeinstitutter og endog de tilfælde, hvor forbrugeren optræder som sælger (naturligvis under forudsætning af, at køberen handler i erhvervsmæssigt øjemed). Bilaget er ikke blevet gennemført i selve lovteksten i visse medlemsstater (de tre nordiske lande), som mener, at det ville stride imod forbrugernes interesser (jf. afsnit 3 i kapitel III). Ikke alle medlemsstaterne har gennemført artikel 5 i fuldt omfang (navnlig ikke andet og tredje punktum). Artikel 6, stk. 2, giver anledning til visse problemer med gennemførelsen, fordi nogle medlemsstater enten har tilføjet yderligere betingelser for anvendelsen af den pågældende artikel eller har begrænset forbrugerbeskyttelsen til at være afhængig af bopælskriteriet. Også artikel 7 giver anledning til visse problemer, som enten skyldes en indskrænkning af bestemmelsen i stk. 2 (ved at begrænse retten til at indbringe sager for domstolene eller de administrative myndigheder til ganske bestemte personer) eller manglende gennemførelse af stk. 3 (ved at udelukke, at der kan anlægges søgsmål mod erhvervsorganisationer, der opfordrer til brug af urimelige kontraktvilkår).

Eftersom der ikke findes nogen fast retspraksis vedrørende den restriktive fortolkning af direktivets artikel 7, har Kommissionen ikke indledt overtrædelsesprocedure mod Italien (Kommissionen har dog anmodet forbrugersammenslutningerne om yderligere dokumentation for at få kendskab til den eksisterende italienske retspraksis på dette felt). Denne sag er et konkret udtryk for det meget væsentlige spørgsmål om, hvorvidt de systemer, medlemsstaterne har indført for at bringe erhvervsdrivendes anvendelse af urimelige kontraktvilkår til ophør, er tilstrækkeligt effektive.

2. "MARKEDSUNDERSØGELSER"

Allerede i 1993 iværksatte Kommissionen en række undersøgelser i de forskellige medlemsstater af bestemte former for standardforbrugeraftaler. Disse undersøgelser vedrørte salgsaftaler, biludlejningskontrakter, aftaler om visse banktjenester (kontoaftaler og aftaler om forbrugslån) og forsikringsaftaler (ansvarsforsikring for biler og husforsikringer), aftaler om forskellige typer turistydelser (udlejning af feriehuse, feriecentre, pakkerejser, timeshare m.m.), aftaler om lufttransport, kontraktmæssige vilkår, der anbefales af IATA, og aftaler om almene forsyningstjenester og offentlige tjenesteydelser. Disse undersøgelser viste ikke blot, at mange af de almindelige kontraktvilkår, erhvervslivet anvender, er urimelige, men også, at det er særdeles vanskeligt at få kendskab til kontraktvilkårene på forhånd (eller for udenforstående) før aftalens indgåelse. Kommissionen har flere gange måttet intervenere direkte eller via de nationale myndigheder for at sikre de ansvarlige for undersøgelserne adgang til standardkontrakter, hvilket ikke blot er udtryk for manglende åbenhed, men også viser, at der slet ikke er konkurrence på dette område.

3. STØTTE TIL AKTIONER FRA FORBRUGERSIDE I FLERE MEDLEMSSTATER SAMTIDIGT

Kommissionen har siden 1996 i flere medlemsstater støttet aktioner fra forbrugersammenslutninger for (enten via forhandling eller ad rettens vej) at få fjernet urimelige kontraktvilkår i forskellige brancher. Sådanne aktioner har vedrørt sektoren for ny teknologi (mobiltelefoni og kabel- og satellit-tv), biludlejning, timeshare og rejseydelser. Denne indsats har som helhed givet gode resultater, idet mange erhvervsdrivende har givet tilsagn om enten at ændre deres kontraktvilkår eller at genforhandle dem i nærmeste fremtid.

4. DIALOG MELLEM FORBRUGERE OG ERHVERVSLIV PÅ NATIONALT PLAN

Dialogen mellem forbrugersammenslutninger og repræsentanter for erhvervslivet om udformningen af afbalancerede standardkontrakter er en tradition i visse lande, f.eks. Nederlandene. Generelt er denne fremgangsmåde dog ikke særligt udbredt i medlemsstaterne. Kommissionen har støttet et forslag (kontrakt B5-1000/98/000021 - DECO (P)) fra en portugisisk forbrugersammenslutning, som tager sigte på gennem forhandling med erhvervsorganisationer at få udarbejdet modelkontrakter for fem sektorer, hvor der er registreret et stort antal individuelle tvister om kontraktvilkår, som anses for urimelige, nemlig salg og formidling af fast ejendom, timeshare-kontrakter, rejsekontrakter, kontrakter om køb og salg af brugte biler og kontrakter om autohjælp. I fire af de fem sektorer er der nu vedtaget standardkontrakter sammen med erhvervslivet, og timeshare-kontrakter er den eneste sektor, hvor forhandlingerne ikke har givet de ønskede resultater.

5. DIALOG MELLEM FORBRUGERE OG ERHVERVSLIV PÅ EUROPÆISK PLAN

Det ovennævnte pilotprojekt om pakkerejser har givet anledning til et nyt projekt, baseret på dialog mellem forbruger og erhvervsliv på europæisk plan. Kommissionens tjenestegrene blev kontaktet af ECTAA (European Confederation of Travel Agencies) i forbindelse med det ovennævnte projekt og foreslog organisationen at afholde en rundbordskonference med repræsentanter for forbrugerne for at drøfte mulighederne for at forbedre de almindelige betingelser i kontrakter om pakkerejser. Forslaget blev positivt modtaget af ECTAA's repræsentanter, hvorefter man undersøgte, om begge parter var villige til at deltage; ECTAA forespurgte hos sine egne medlemmer om holdningen til forslaget, og Kommissionen henvendte sig til Forbrugerudvalget. Derefter blev der sammensat en gruppe bestående af syv repræsentanter for rejseindustrien, syv repræsentanter for forbrugerne og seks uafhængige højtstående eksperter fra forskellige nationale myndigheder. Gruppen mødtes første gang den 13. december 1999. På det første møde drøftede gruppen målsætningerne for rundbordskonferencen, og hvordan disse målsætninger kunne opfyldes. Der er tale om et første forsøg af denne art, som kan blive en prøveballon for nye initiativer fremover.

For at sikre, at de europæiske borgere har fuldt kendskab til deres rettigheder, har Kommissionen desuden etableret en dialog mellem borgerne og erhvervslivet, der giver mulighed for løbende kommunikation med offentligheden. Via en hjemmeside på Internettet og en direkte telefonlinje (alle medlemsstaterne har en gratistelefonlinje til brug for borgerne til dette formål) kan offentligheden indhente detaljerede oplysninger, stille spørgsmål og få individuel rådgivning om deres muligheder og rettigheder (f.eks. i relation til urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler) inden for hele det indre marked. Resultaterne af dette initiativ er med til at skabe større interaktivitet i formuleringen og videreudviklingen af forbrugerpolitikken, og det får igen det indre marked til at fungere bedre til gavn for både borgere og virksomheder.

6. OPLYSNINGSKAMPAGNER

En første oplysningskampagne blev gennemført fra den 13. november til den 8. december 1995 med det formål at gøre offentligheden bevidst om forbrugernes rettigheder med hensyn til urimelige kontraktvilkår i henhold til EF-retten, men specielt i relation til pakkerejser og overbooking af fly.

Denne kampagne, som blev gennemført samtidigt i 11 medlemsstater (B, D, E, F, EL, I, IRL, L, NL, P og UK), var primært baseret på korte gennemslagskraftige budskaber på de nationale radiokanaler. I visse medlemsstater blev budskaberne også udsendt i tv (EL, I, NL, P) og trykt i aviser (IRL og P).

Kampagnen var ledsaget af en række støtteaktioner (såsom uddeling af brochurer og oprettelse af svartjenester), som blev gennemført med støtte fra nationale forbrugersammenslutninger. I forbindelse med budskaberne blev der således angivet enten postadresser eller gratistelefonnumre, hvor offentligheden kunne henvende sig for at få yderligere oplysninger om de emner, kampagnen omhandlede.

Ifølge evalueringer foretaget af det reklamebureau, der var ansvarligt for kampagnen, nåede radiobudskaberne ud til gennemsnitligt 120 mio. mennesker (den enkelte modtager havde mulighed for at høre hvert budskab mellem 10 og 16 gange) i de 11 medlemsstater, hvor kampagnen kørte.

Ud over at kampagnen blev opfattet meget positivt af offentligheden som en direkte kontakt med Den Europæiske Union, resulterede den i et stort antal henvendelser om yderligere oplysninger (ikke blot fra offentligheden, men også fra erhvervslivet). Den bidrog samtidig ganske kraftigt til at promovere de deltagende nationale forbrugersammenslutningers rolle og betydning.

I september 1997 blev der iværksat en ny oplysningskampagne, der udelukkende drejede sig om urimelige kontraktvilkår; denne kampagne dækkede Spanien, Grækenland, Italien, Irland og Portugal, som er de EU-lande, hvor forbrugerne er svagest repræsenteret. Kampagnen, som blev afviklet inden for rammerne af aktionen "Borger i Europa", blev lagt i hænderne på et europæisk kommunikationsselskab, og 25 forbrugerorganisationer fra de pågældende lande blev knyttet til projektet.

Denne oplysningskampagne indledtes i de enkelte lande med en pressekonference organiseret af europaparlamentarikere og nationale folkevalgte; derefter blev der via radioen udsendt reklamebudskaber, der skulle henlede offentlighedens opmærksomhed på urimelige kontraktvilkår.

Mens kampagnen løb, blev der oprettet et "grønt" telefonnummer til brug for offentligheden i de pågældende medlemsstater, hvor de ikke blot kunne anmode om yderligere skriftligt materiale (i form af brochurer, informationsbreve m.m.), men også kunne få svar på spørgsmål.

Forbrugersammenslutningerne lagde et stort arbejde i kampagnen. De forsøgte bl.a. at gøre de lavere retsinstanser og advokatstanden mere bevidste om rækkevidden af direktiv 93/13/EØF via konferencer og seminarer om emnet. Desuden bidrog forbrugersammenslutningerne i vidt omfang til oplysningsindsatsen enten via den nationale presse eller med udgivelsen af brochurer.

Blandt de vigtigste resultater skal nævnes, at kampagnen gav forbrugersammenslutningerne (navnlig i Italien og Portugal) øget tilskyndelse til at gå rettens vej for at forlange anvendelsen af urimelige kontraktvilkår bragt til ophør. I en række tilfælde behøvede domstolene ikke at afsige kendelse, fordi den pågældende virksomhed accepterede at ændre sine kontraktvilkår efter forhandlinger med forbrugersammenslutningen.

Endelig var kampagnen med til at styrke forbrugerbevægelsen i de fem lande ganske betydeligt.

7. EUROPÆISK KONFERENCE I BRUXELLES DEN 1. - 3. JULI 1999

For at få indledt en offentlig debat og indsamlet flest mulige informationer og forslag afholdt Europa-Kommissionen den 1.-3. juli 1999 en international konference i Bruxelles om direktiv 93/13/EØF. Ca. 300 delegerede deltog, og det lykkedes således at samle ikke blot mange af de bedste specialister på området i Europa, men også repræsentanter for medlemsstaterne, forbrugerne og de forskellige erhvervssektorer. De nye ansøgerlande var ligeledes godt repræsenteret. Efter en række indlæg om erfaringerne i de enkelte lande og om Clab-databasen og den efterfølgende engagerede debat drøftede man seks specifikke emner i arbejdsgrupper:

- direktivets anvendelsesområde (ikke-forhandlede kontraktvilkår i forbrugeraftaler)
- direktivets anvendelse på almene forsyningstjenester og offentlige tjenesteydelser
- direktivets anvendelse på finansielle tjenesteydelser og ny teknologi
- definitionen af begrebet "urimelige kontraktvilkår"
- kravet om klar og forståelig formulering og fortolkning til fordel for forbrugeren
- kontrolmekanismer vedrørende urimelige kontraktvilkår.

Arbejdsgruppernes konklusioner blev derefter drøftet i plenum.

Det skriftlige materiale fra konferencen er tilgængeligt på flere sprog på Kommissionens internetside (http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_fr.htm) og vil meget snart foreligge i papirudgave. Man kan blot at henvende sig til Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, Europa-Kommissionen, Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles eller sende en fax til nr. (+32) 2 295 94 90.

8. CLAB-DATABASEN

Clab-projektet (navnet er en forkortelse af den franske betegnelse for urimelige kontraktvilkår, "clauses abusives") blev lanceret af Kommissionen umiddelbart efter vedtagelsen af direktiv 93/13/EØF. Man ville udvikle et redskab, der gjorde det muligt at følge direktivets anvendelse gennem oprettelse af en database for "national retspraksis" vedrørende urimelige kontraktvilkår. Denne base er i dag gratis tilgængelig på Kommissionens server (http://europa.eu.int/clab/index.htm). Med "retspraksis" i forbindelse med Clab forstås ikke blot retskendelser, men også afgørelser truffet af administrative organer, frivillige aftaler, retsforlig og voldgiftsafgørelser. Det er direktivets anvendelse i praksis, der er emnet for denne database[20]. Basen indeholder foreløbig 7 649 registrerede sager. Selv om der er lagt et stort arbejde i udviklingen af denne base, kan man dog ikke påstå, at den indeholder al eksisterende "retspraksis" om emnet, men den indeholder den vigtigste "retspraksis", som den enkelte aftalepart kan få adgang til. Alle statistiske analyser af de data, der findes i basen, vil således give resultater, som ganske vist ikke afspejler de faktiske forhold til punkt og prikke, men dog er udtryk for klare tendenser i den nationale "retspraksis" og således giver mulighed for med forsigtighed at drage nogle ganske pålidelige konklusioner. Kommissionen har således i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport foretaget en grundig gennemgang af de data, der findes i Clab-basen.

Bilag III indeholder forskellige grafiske fremstillinger af statistikkerne over de forskellige punkter, der gennemgås.

[20] Basen omfatter ikke blot retspraksis baseret på specifikke nationale love om urimelige kontraktvilkår. Den indeholder også al retspraksis, som, selv om den er baseret på andre bestemmelser eller almene juridiske principper (god tro, billighed, chikane m.m.), har berøring med spørgsmålet om urimelige kontraktvilkår.

Detaljeret analyse og spørgsmål til overvejelse

Generaladvokat Saggio understregede i sine konklusioner af 16. december 1999[21], at direktivet skal sikre en særlig beskyttelse af samfundets interesser, der som led i den økonomiske orden er mere væsentlige end parternes specifikke interesser.

Anvendelsen af kontraktvilkår, der markant forrykker balancen i de kontraktmæssige relationer mellem parterne, er således ikke blot til skade for den part, der undergives sådanne urimelige vilkår, men også for retsordenen og den økonomiske orden. Sigtet med almindelige kontraktvilkår er i realiteten, at de skal træde i stedet for juridiske løsninger, der er fastlagt af lovgiveren, og samtidig erstatte samfundets gældende retsnormer med ensidigt valgte løsninger med det formål at maksimere den ene af parternes særinteresser.

Ud fra et økonomisk synspunkt kan dette give særdeles negative resultater. En velfungerende økonomi forudsætter den bedst mulige fordeling af ressourcerne. Det kan kun lade sig gøre, hvis der er tilstrækkelig konkurrence på markedet, og hvis der er tale om afbalancerede relationer mellem de økonomiske beslutningstagere. I økonomisk henseende bør en risiko ligge hos den, der er bedst placeret til at styre denne risiko eller sikre sig imod den; en forpligtelse bør ligge hos den, der har de bedste forudsætninger for at påtage sig den.

Urimelige kontraktvilkår forskubber placeringen af disse risici og forpligtelser og flytter samtidig de respektive omkostninger over på andre. Det har to væsentlige konsekvenser: den første er, at prisen på varer og tjenesteydelser ikke afspejler de faktiske omkostninger, hvilket skaber konkurrencefordrejninger til fordel for de mindst effektive virksomheder og varer og tjenesteydelser af dårlig kvalitet; den anden er, at omkostningerne for samfundet bliver større, fordi risici og forpligtelser ikke kommer til at ligge hos dem, hvor det økonomisk set ville være mest effektivt at placere dem.

Det er således bekymrende at konstatere, at man på trods af indsatsen fra EF-lovgiveren og de nationale myndigheder stadig er meget langt fra målet om afbalancerede kontraktmæssige relationer som hovedreglen, og at urimelige kontraktvilkår er meget udbredte, samtidig med at der hele tiden opstår nye former for urimelige kontraktvilkår.

Dette kapitel indeholder en detaljeret analyse af de forskellige problemer vedrørende direktivets anvendelse, som er afdækket i de enkelte medlemsstater; desuden peges der på en række punkter, der bør overvejes med henblik på at forbedre systemet. Det skal understreges, at de spørgsmål, der stilles til sidst under hvert punkt, under ingen omstændigheder er medtaget som udtryk for en bestemt holdning fra Kommissionens side. **Kommissionen har på dette stadium ingen holdning til disse spørgsmål og betragter dem kun som oplæg til den bredest mulige debat**. Kommissionen har således besluttet at pege på alle de relevante spørgsmål, den har fået forelagt i løbet af de seneste fem år, navnlig i forbindelse med debatten på konferencen den 1.-3. juli 1999, også selv om disse spørgsmål kan forekomme besynderlige, provokerende eller urealistiske. **Desuden skal det understreges, at hvis det kan konkluderes, at bestemte foranstaltninger er ønskelige eller endog nødvendige, er det ikke automatisk ensbetydende med, at de skal gennemføres på EF-plan.**

---

[21] De fælles sager C-240/98 til C-244/98, Océano Grupo Editorial, S.A. og Salvat Editores, S.A. mod Rocío Murciano Quintero m.fl.

1. NUVÆRENDE BEGRÆNSNINGER I ANVENDELSESOMRÅDET

EU startede for flere år siden på at forenkle fællesskabsretten. Det er ikke blot et spørgsmål om at kodificere de mange retsakter, der vedrører samme emne, men også om at "rydde op" i gældende ret for at få fjernet forældede og overflødige bestemmelser og tydeliggøre bestemmelser, som giver anledning til fortolkningsmæssige problemer. Under forhandlingerne med Rådet blev der indført flere begrænsninger i direktivets anvendelsesområde. Det velbegrundede i disse begrænsninger og deres praktiske betydning er ofte blevet anfægtet i den efterfølgende debat om direktivet, især under konferencen i Bruxelles i juli 1999. Det er umuligt ud fra de oplysninger, Kommissionen har indsamlet om disse bestemmelsers gennemførelse og anvendelse, at vurdere, hvorvidt visse begrænsninger i den nuværende dispositive del er berettigede eller nødvendige. Hvis de foreløbige oplysninger kan bekræftes yderligere, bør bestemmelserne ophæves ud fra ønsket om at forenkle fællesskabslovgivningen.

a) Individuelt forhandlede kontraktvilkår

Kontraktvilkår, der har været genstand for individuel forhandling med forbrugeren, er udelukket fra direktivets anvendelsesområde[22].

Visse medlemsstater (DK, FIN, F, S og i et vist omfang A og NL) har undladt at gennemføre denne udelukkelsesbestemmelse, uden at det har givet anledning til praktiske problemer overhovedet. I øvrigt fremgår det klart af Clab-databasen, at denne udelukkelsesbestemmelse ikke har haft praktisk betydning i de medlemsstater, der har gennemført den, eftersom der i ingen af de registrerede sager henvises til individuel forhandling af et kontraktvilkår. Desuden er det illusorisk at tro, at standardforbrugeraftaler i realiteten kan indeholde andre individuelt forhandlede kontraktvilkår end dem, der vedrører varens karakteristika (farve, model osv.), prisen og leveringstidspunktet for varen eller tjenesteydelsen, hvilket alt sammen er vilkår, der sjældent anfægtes som urimelige.

Tværtimod bidrager tilstedeværelsen af denne udelukkelsesbestemmelse i direktivet ikke til at gøre teksten mere klar, men kan blive en fortolkningsmæssig glidebane i retning af at sammenblande "forhandlet" med "udtrykkeligt accepteret". Kommissionen har således kendskab til en ny praksis, der anvendes af visse virksomheder for at omgå de nationale bestemmelser, der gennemfører direktiv 93/13/EØF. Denne praksis består i at indsætte bestemmelser, i henhold til hvilke forbrugeren erklærer at have forhandlet og udtrykkeligt accepteret de almindelige kontraktvilkår, og i visse tilfælde går man endog så langt som til at anvende kontrakter, der tilsyneladende er "skræddersyede" til forbrugeren, fordi de skrives på computer sag for sag og ikke eksisterer i en fortrykt udgave.

Denne praksis er ganske vist virkningsløs i retlig henseende, men særdeles uheldig for forbrugeren, fordi den kan give ham et helt forkert indtryk af hans rettigheder. Den bygger direkte på det forhold, at direktivet er begrænset til "kontraktvilkår, der ikke har været genstand for individuel forhandling".

---

[22] Der er tale om en indirekte udelukkelse i artikel 3, der kun kan anvendes som vurderingskriterium for kontraktvilkår, "der ikke har været genstand for individuel forhandling". Årsagen er, at Rådet udelod artikel 4 i Kommissionens ændrede forslag (KOM(92) 66 endelig udg., EFT C 73 af 24.3.1992), der fastsatte specifikke kriterier gældende for individuelt forhandlede kontraktvilkår.

b) Udelukkelsen vedrørende love og bindende administrative bestemmelser (artikel 1, stk. 2)

Der er flere medlemsstater, der ikke har gennemført denne begrænsning i anvendelsesområdet (A, DK, FIN, F, NL, S, EL og B), uden at det har forårsaget problemer. I forbindelse med direktivet afspejler udtrykket "bindende" ikke den sædvanlige civilretlige sondring mellem bindende og supplerende bestemmelser. Det fremgår således af direktivet, at udtrykket "love og bindende administrative bestemmelser" omfatter de regler, der ifølge lovgivningen gælder mellem aftaleparterne, "når der ikke er aftalt anden ordning" (13. betragtning). I overensstemmelse med direktivets ånd antages det ligeledes, at bestemmelser, der afspejler love og administrative bestemmelser, ikke indeholder urimelige kontraktvilkår og derfor kan udelukkes fra direktivets anvendelsesområde under forudsætning af, at medlemsstaterne sørger for, at der ikke forekommer urimelige kontraktvilkår deri (14. betragtning).

I øvrigt gælder det i forbindelse med artikel 1, stk. 2, at almene forsyningstjenester og offentlige tjenesteydelser, som er **omfattet** af definitionen af "erhvervsdrivende" (artikel 2, stk. c), ikke kan udelukkes fra direktivets anvendelsesområde i relation til "bindende bestemmelser". Denne opfattelse understøttes af Kommissionens erklæring i mødeprotokollen i tilknytning til vedtagelsen af den fælles holdning vedrørende artikel 2 om aftalebegrebet. Kommissionen vil gerne præcisere, at "aftalebegrebet også omfatter de transaktioner, hvorved der leveres varer eller tjenesteydelser i henhold til love eller administrative bestemmelser".

Det har imidlertid kunnet konstateres i de forskellige medlemsstater, at der fortsat består hindringer for kontrollen med aftaler om almene forsyningstjenester, og at de nationale domstole er tilbageholdende med at foretage den fornødne kontrol af kontraktvilkårene i forbindelse med leveringen af sådanne tjenesteydelser.

Kommissionens undersøgelse af direktivets anvendelse på almene forsyningstjenester og offentlige tjenesteydelser har således afdækket nogle store problemer, men har samtidig vist, at de pågældende problemer primært måtte tilskrives disse tjenesters og de nationale retssystemers specifikke karakter, medens det var mindre afgørende, om direktivets artikel 1, stk. 2, var gennemført eller ej.

c) Udelukkelse af vilkår vedrørende pris og aftalens hovedgenstand (artikel 4, stk. 2)

Også her er der mange medlemsstater, der har undladt at gennemføre denne begrænsning i anvendelsesområdet (DK, E, FIN, L, P, S, EL), og heller ikke her har det givet anledning til problemer med direktivets anvendelse i praksis. Domstolene i de pågældende medlemsstater er ikke begyndt på massivt og vilkårligt at ændre på priser eller på det væsentlige indhold i aftaler, således som det var frygtet af visse erhvervskredse og kritikere. I langt de fleste tilfælde har hverken prisen i sig selv, som er et resultat af konkurrenceforholdene, eller de vilkår, der på en klar og forståelig måde vedrører definitionen af aftalens hovedgenstand, givet anledning til problemer, som har måttet løses via lovgivningen om urimelige kontraktvilkår. Disse to elementers udelukkelse fra direktivets anvendelsesområde giver dog anledning til en vis fortolkningsmæssig usikkerhed, som vanskeliggør en korrekt anvendelse af direktivet.

Kontraktvilkår vedrørende prisen er således helt klart undergivet den kontrol, der er fastsat i direktivet, fordi udelukkelsen kun vedrører forholdet mellem pris og vederlag på den ene side og de tjenesteydelser eller varer, der skal leveres, på den anden side. De vilkår, der fastsætter beregningsmetoden for prisen eller mulighederne for at ændre prisen, er omfattet af direktivet i fuldt omfang.

Hvad angår aftalens hovedgenstand bidrager det forhold, at den er udelukket fra direktivets anvendelsesområde, på ingen måde til at skabe afklaring i de få tilfælde, hvor dette element er af virkelig betydning. Mønstereksemplet finder vi i forsikringssektoren. Hvordan skal man afgøre, om det forhold, at en bestemt risiko er udelukket fra forsikringsdækningen[23], udgør et kontraktvilkår, der vedrører aftalens hovedgenstand - og dermed ikke er omfattet af direktivet - eller om det drejer sig om et vilkår, der udelukker ansvar, og som derfor er omfattet af direktivet.

Spørgsmål nr. 1: Skal man fjerne de tre anførte begrænsninger for dets anvendelsesområde eller blot nogle af dem? I bekræftende fald, hvilke af dem og på hvilke vilkår?

2. BEGREBET "URIMELIGE VILKÅR" OG LISTEN I BILAGET

Direktivet opererer med midler til at vurdere, hvorvidt et kontraktvilkår er urimeligt, nemlig et primært kriterium og et supplerende kriterium. Der er således tale om et generelt kriterium (artikel 3, stk. 1)[24], der er suppleret med en vejledende liste over vilkår, der normalt anses for urimelige (bilaget til direktivet).

Det generelle kriterium er blevet gennemført meget forskelligartet i medlemsstaterne. Nogle medlemsstater har inkorporeret det ordret, mens andre har afveget fra direktivets ordlyd i forskellig grad. I praksis viser det sig imidlertid, at det, der tæller i sidste ende, er den konkrete anvendelse af det generelle kriterium og ikke en sammenholdelse af lovteksterne ord for ord.

Det andet middel til at vurdere, hvorvidt et kontraktvilkår er urimeligt, er den vejledende liste, der figurerer i bilaget til direktivet. At listen er vejledende, betyder, at et kontraktvilkår, der svarer til et af eksemplerne i bilaget, ikke automatisk er urimeligt[25]. Den er dog et værdifuldt redskab både for domstolene og myndighederne og for erhvervslivet.

Selv om listen er "vejledende", er medlemsstaterne forpligtet til at lade den figurere i gennemførelsesretsakten, således at både juristerne og offentligheden i almindelighed kan gøre sig bekendt med den. Listen skal således figurere i sin fulde ordlyd i den nationale lovgivning. Det kan af EF-Domstolens faste retspraksis sluttes, at listen er vigtig for at

---

23 Det har ingen betydning, om der er anvendt en negativ formulering (udelukket) eller positiv formulering (risiko ikke omfattet).

24 Der står i direktivets artikel 3, stk. 1, at et kontraktvilkår anses for urimeligt, "hvis det til trods for kravene om god tro bevirker en betydelig skævhed i parternes rettigheder og forpligtelser ifølge aftalen til skade for forbrugeren".

25 Det omvendte gælder ligeledes, forstået på den måde, at selv om et kontraktvilkår tilsyneladende er tilladt i henhold til bilaget, er det ikke ensbetydende med, at det er "rimeligt".

imødekomme kravet om, at den enkeltes retsstilling skal sikres med klare og præcise juridiske vilkår, så vedkommende har mulighed for at kende sine rettigheder til bunds[26].

Denne forpligtelse til at inkorporere listen i fuldt omfang har givet anledning til problemer på to fronter.

For det første kan det konstateres, at nogle lande afviser at gennemføre listen i bilaget til direktivet i dens nuværende form[27]. De nationale myndigheder i disse medlemslande hævder, at en sådan vejledende liste over urimelige kontraktvilkår vil resultere i en vis forvirring, der kan forringe forbrugerbeskyttelsen (eftersom nogle af vilkårene i forvejen er forbudt i henhold til den nationale lovgivning); desuden frygter de, at retten måske vil være tilbøjelig til kun at vurdere de vilkår, der figurerer i listen, på bekostning af en mere generel vurdering.

For det andet fremgår det af retspraksis, at den måde, hvorpå listen er formuleret, svækker dens rækkevidde i praksis. Den indeholder således vilkår, som er beskrevet forholdsvist vagt, hvilket resulterer i, at et enkelt vilkår i listen kan berøre et stort antal forskellige kontraktvilkår. I denne forbindelse skal det nævnes, at det af Clab-databasen fremgår, at en tredjedel af de sager, der vedrører bilaget, udelukkende drejer sig om punkt b) i listen!

Spørgsmålet om listens vejledende karakter har været rejst under det forberedende arbejde med direktivet. Kommissionen havde således ikke i sit oprindelige forslag fra 24. juni 1990[28] besluttet endeligt, om listen kun skulle være vejledende. Ikke desto mindre forlangte Europa-Parlamentet i forbindelse med afstemningen om ændringsforslag under førstebehandlingen den 20. november 1991[29], at listen i bilaget blev bindende, men ikke udtømmende. Kommissionen præciserede i sit ændrede forslag af 5. marts 1992[30], at listen var bindende, men dette forslag blev ikke fulgt af Rådet, som i sin fælles holdning af 22. september 1992 gav udtryk for, at listen skulle være vejledende.

Det skal bemærkes, at medlemsstaterne i deres nationale lovgivning som hovedregel ikke har fulgt den løsningsmodel, der blev endeligt vedtaget med direktivet, men i mange tilfælde går endnu videre. Således opererer mange lande (A, E, B, L, EL) med lister over vilkår, som under alle omstændigheder anses for urimelige ("sorte" lister), medens andre opererer med både "sorte" og "grå" lister (P, NL, D, I), og kun et mindretal (F, UK, IRL) har foretrukket en ikke-bindende liste svarende til direktivets.

I denne forbindelse er det vigtigt at understrege, at en såkaldt "sort liste" er meget vigtig for domstolenes vurdering af, hvorvidt der er tale om et urimeligt kontraktvilkår. Clab-databasen viser således, at ud af 1 849 sager, hvori der henvises til nationale lister over kontraktvilkår, vedrører de 1 689 bindende (eller "sorte") lister, mens kun 160 vedrører ikke-bindende lister ("grå").

---

26 EF-Domstolens dom af 19. september 1996 i sag C-235/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. 1996, I-4459, præmis nr. 13.

27 Det drejer sig om Finland, Sverige og Danmark. Der er iværksat overtrædelsesprocedurer mod disse lande.

28 KOM(90) 322 endelig udg., EFT C 243 af 28.9.1990.

29 Ændringsforslag nr. 11.

30 EFT C 73 af 24.3.1992.

Spørgsmål nr. 2: Med hensyn til listens indhold er spørgsmålet, om eksemplerne skal formuleres mere detaljeret, og om der skal tilføjes flere vilkår for at give listen øget virkning i praksis.

Skal listens karakter ændres for dels at opnå en anvendelse i praksis, som ligger tættere på direktivet, dels at bidrage til en harmonisering af de nationale lovgivninger?

3. PRINCIPPET OM ÅBENHED OG RET TIL INFORMATION

I overensstemmelse med direktivets artikel 5 skal de kontraktvilkår, der tilbydes forbrugeren, altid være udarbejdet på en klar og forståelig måde.

Princippet om åbenhed, som ligger til grund for artikel 5, har flere aspekter afhængigt af, om det er knyttet til andre bestemmelser i direktivet.

Princippet om åbenhed kan således figurere som et middel til at kontrollere indføjelsen af kontraktvilkår ved aftalens indgåelse (når det analyseres på grundlag af direktivets 20. betragtning[31]) eller indholdet af kontraktvilkårene (når det læses med udgangspunkt i det generelle kriterium, der er fastsat i artikel 3).

Princippet om åbenhed skal også sikre, at forbrugeren forud for aftalens indgåelse kan få de nødvendige oplysninger til at kunne træffe sin beslutning på et velinformeret grundlag.

Kommissionen har hele tiden været klar over, at det er vigtigt for forbrugeren at kunne forlange oplysninger forud for aftalens indgåelse, og formulerede en bestemmelse herom i det ændrede direktivforslag fra 1992[32].

Selv om Rådet senere lod bestemmelsen om retten til information udgå[33], er der dog visse bestemmelser i direktivet, der indirekte kan fortolkes i denne retning[34].

Virkeligheden ser imidlertid noget anderledes ud, fordi forbrugeren sjældent har mulighed for - selv ikke efter en udtrykkelig anmodning til den erhvervsdrivende - at få udleveret de kontraktvilkår, der kommer til at gælde for den pågældende aftale.

---

31 20. betragtning er formuleret således: "kontrakterne skal være formuleret på en klar og forståelig måde, og forbrugeren skal have en reel mulighed for at gøre sig bekendt med alle vilkårene, og i tvivlstilfælde gælder den fortolkning, der er mest fordelagtig for forbrugeren".

32 I det tidligere stk. 2 til artikel 5 stod der, at uanset om der er tale om urimelige kontraktvilkår eller ej, anses vilkår, der ikke har været genstand for individuel forhandling, ikke som værende accepteret af forbrugeren, medmindre denne har haft reel mulighed for at gøre sig bekendt med dem inden aftalens indgåelse.

33 Rådet var positivt indstillet til princippet om, at forbrugeren skulle have en sådan ret, men fandt, at det faldt uden for direktivets retlige ramme og i stedet måtte være omfattet af nationale regler vedrørende indgåelse af aftaler.

34 I den 20. betragtning, som vedrører artikel 5 står der, at "forbrugeren skal have en reel mulighed for at gøre sig bekendt med alle vilkårene". I bilagets punkt i) står der, at et kontraktvilkår kan anses for urimeligt, hvis det har til formål "bindende for forbrugeren at fastslå, at denne har accepteret vilkår, som han rent faktisk ikke har haft mulighed for at stifte bekendtskab med inden aftalens indgåelse".

Kommissionen kom ud for samme problem i forbindelse med de undersøgelser, den havde bestilt for at afdække tilstedeværelsen af urimelige kontraktvilkår inden for bestemte brancher[35].

Det kan derfor konstateres, at der overhovedet ikke er "konkurrence" med hensyn til kvaliteten af kontraktvilkår.

Desuden gælder det, at tilsidesættelse af princippet om åbenhed ikke indebærer egentlige sanktioner, eftersom de kontraktvilkår, der ikke overholder kriterierne om klarhed og forståelighed, hverken slettes i aftalen eller betragtes som urimelige[36].

Således står der i artikel 5, at det i så fald kun er den fortolkning, som er mest gunstig for forbrugeren, der gælder, og det betyder, at kontraktvilkåret fortsat kan figurere i aftalen, selv om det er uklart eller upræcist formuleret.

Spørgsmål nr. 3: Er det nødvendigt at foretage en mere nøjagtig afgrænsning af betydningen og virkningen af princippet om åbenhed i direktivet?

Spørgsmål nr. 4: Er det nødvendigt udtrykkeligt at give forbrugeren ret til at få reel mulighed for at gøre sig bekendt med kontraktvilkårene forud for aftalens indgåelse?[37]

Bør denne ret udvides til at omfatte alle interesserede parter såsom personer, der foretager undersøgelser, og selv konkurrenter, for at skabe større åbenhed på markedet og dermed øge konkurrencen?

Spørgsmål nr. 5: Er det i tilfælde af tilsidesættelse af princippet om åbenhed nødvendigt at øge forbrugerbeskyttelsen ved enten at udvide anvendelsesområdet for artikel 7 (mulighed for at anlægge sag for at bringe anvendelsen af uklart formulerede kontraktvilkår til ophør, uanset om de er urimelige eller ej[38]), eller ved en særlig sanktion (f.eks. at uklart formulerede kontraktvilkår ikke kan gøres gældende over for forbrugeren, såfremt denne ikke har haft mulighed for at gøre sig bekendt med dem inden aftalens indgåelse)?

---

35 Som eksempel kan nævnes, at det var særdeles vanskeligt at få adgang til kontraktvilkår i forbindelse med undersøgelserne af forsikringsaftaler, kontrakter om turistrejser og kontrakter om finansielle tjenesteydelser.

36 Retspraksis har imidlertid allerede fastslået, at manglende klarhed i et kontraktvilkår kan anses for ulovligt. Clab-databasen giver en række eksempler herpå, f.eks. en kendelse af 20. september 1989 afsagt af Landsretten i Créteil i en sag, hvor forbrugersammenslutningerne forlangte, at et kontraktvilkår i en låneaftale bortfaldt. Dette vilkår gik udelukkende ud på, at låntageren forpligtede sig til at fremlægge den fornødne dokumentation - inden for den fastsatte frist, hvis låneanmodningen skulle efterkommes. Retten kendte dette vilkår ulovligt under henvisning til manglende præcision (Clab FR 000012).

37 I forskellige branchedirektiver er der udtrykkelig fastsat en sådan ret til information forud for en aftales indgåelse. Det er f.eks. tilfældet i direktiv 85/577/EØF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted (artikel 4), direktiv 90/314/EØF om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (artikel 4), direktiv 94/47/EF om beskyttelse af købere i forbindelse med visse aspekter ved kontrakter om brugsret til fast ejendom på timesharebasis (artikel 3), direktiv 97/7/EF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg (artikel 4), m.fl.

38 Denne mulighed vil måske allerede være sikret i henhold til direktiv 98/27/EF om søgsmål med påstand om forbud, som skal være gennemført senest den 1. januar 2001.

4. SANKTIONER

Ifølge direktivets artikel 6, stk. 1, er urimelige kontraktvilkår i en individuel aftale ikke bindende for forbrugeren i henhold til den nationale lovgivning. Formålet skal således opfyldes i overensstemmelse med de forskellige retssystemer, som medlemsstaterne frit kan bringe i anvendelse på urimelige kontraktvilkår.

På grund af de meget forskellige retstraditioner i medlemsstaterne, er denne bestemmelse blevet inkorporeret på forskellig måde (de civilretlige sanktioner varierer mellem bortfald, ugyldighed, omstødelighed, manglende retsvirkning eller manglende mulighed for at gøre sådanne urimelige kontraktvilkår gældende).

Hvis direktivet skal bevare sin rækkevidde og reelle virkning, skal retssystemerne imidlertid respektere en række principper, der sikrer, at et urimeligt kontraktvilkår rent faktisk ikke er bindende for forbrugeren. I den forbindelse skal forbrugeren ikke blot have en mulighed - som han ikke kan frasige sig - for at anlægge retssag om kontraktvilkårs urimelige karakter, men også kunne nægte at opfylde de forpligtelser, der følger af urimelige kontraktvilkår, uden nødvendigvis først at indhente en retskendelse[39].

Desuden skal en retskendelse om, at et kontraktvilkår er urimeligt, have virkning helt fra aftalens indgåelse (dvs. med tilbagevirkende kraft). Endelig skal retten ex officio kunne afgøre, om et kontraktvilkår er urimeligt, såfremt det er en nødvendig forudsætning for dens afgørelse. Det er forholdsvis vanskeligt at vurdere, hvorvidt de forskellige nationale systemer fører til det resultat, men det må frygtes, at det ikke altid er tilfældet.

Det belgiske system er et godt eksempel. Denne medlemsstat havde før direktivets vedtagelse en lov, der opererede med en generel definition af urimelige kontraktvilkår og en "sort" liste over vilkår, der blev anset for urimelige. De kontraktvilkår, der figurerede på listen, blev automatisk anset for ugyldige og ulovlige, medens de vilkår, som kunne omfattes af den generelle definition, ikke automatisk var ugyldige. I dette system måtte man formode, at retten havde mulighed for, men ikke pligt til at ophæve disse vilkår, hvilket havde den konsekvens, at et urimeligt kontraktvilkår stadigvæk kunne være bindende for forbrugeren. Denne situation, som strider imod direktivets ånd, blev afhjulpet med en lovændring.

Der består da også andre problemer på dette felt. Det er således langtfra indlysende, at de nationale domstole har pligt eller endog beføjelse til ex officio at vurdere, hvorvidt kontraktvilkår er urimelige. Det drejer sig naturligvis om beføjelse/pligt til ex officio at vurdere den eventuelle urimelige karakter af kontraktvilkår, som er relevante for bilæggelsen af den pågældende tvist, og ikke alle de øvrige vilkår i aftalen. Erfaringerne fra medlemsstaterne viser dels, at de nationale domstole i mange tilfælde er tilbageholdende med at tage sager til behandling på eget initiativ, dels at deres afgørelse, hvis de gør det, risikerer at blive omstødt. I denne forbindelse omstødte den franske kassationsret i en appelsag en kendelse fra en ret, der ex officio vurderede et kontraktvilkårs urimelige karakter, med henvisning til procedurefejl (Cass.civ. 16/02/94-INC nr. 3326 - Clab FR 000524).

Hvis direktivet skal have sin fulde virkning (og det gælder især artikel 6, stk. 1, hvori der står, at urimelige kontraktvilkår ikke skal binde forbrugeren), bør de nationale domstole kunne

---

[39] Det er klart, at hvis den erhvervsdrivende anfægter forbrugerens opfattelse, kan han ligeledes anlægge sag og måske vinde sagen med alle de konsekvenser, det kan få for forbrugeren, såfremt retten måtte nå til den konklusion, at kontraktvilkåret ikke er urimeligt.

foretage en sådan vurdering ex officio[40]. Desuden synes de civilretlige sanktioner, som medlemsstaterne opererer med, ikke at være tilstrækkelige til at beskytte forbrugeren og reelt tvinge de erhvervsdrivende til ikke at anvende urimelige kontraktvilkår[41].

Den eneste risiko (og den er i øvrigt ringe), som den erhvervsdrivende løber, når en velinformeret forbruger anlægger sag om et kontraktvilkår, er, at det pågældende vilkår ikke får nogen virkning. Desuden risikerer en erhvervsdrivende, der får et sagsanlæg på halsen med påstand om forbud mod et kontraktvilkår, kun at blive nødsaget til at erstatte det pågældende vilkår med et andet. I begge tilfælde vil den erhvervsdrivende være i stort set samme situation, som hvis han aldrig havde anvendt det urimelige vilkår. Han vil imidlertid kunne få fordel af at anvende det pågældende vilkår over for alle de forbrugere, som ikke er tilstrækkeligt velinformerede eller ikke har de fornødne midler til at kunne reagere. I tilfælde af et søgsmål med påstand om forbud virker sanktionen ikke tilstrækkeligt afskrækkende på den erhvervsdrivende, hvis den ikke også rammer tidligere anvendelse af det urimelige vilkår, men kun forbyder dets anvendelse fremover.

Spørgsmål nr. 6. Er det nødvendigt at skærpe de eksisterende civilretlige sanktioner for at opnå reel og effektiv beskyttelse af forbrugeren mod de urimelige vilkår, der indgår i en aftale?

Spørgsmål nr. 7: Er det nødvendigt udtrykkeligt at fastsætte, at de nationale domstole har beføjelse/pligt til ex officio at vurdere, hvorvidt aftalevilkår, som kan være relevante for bilæggelsen af en tvist, er urimelige?

Spørgsmål nr. 8: Skal der fastsættes andre sanktioner (strafferetlige eller i form af skadeserstatning med renter og omkostninger) for virkeligt at afskrække en erhvervsdrivende fra at anvende urimelige kontraktvilkår?

---

40 Generaladvokatens konklusioner af 16. december 1999 (i de fælles sager C-240/98 til C-244/98 - Océano Grupo Editorial, S.A. og Salvat Editores, S.A. mod Rocio Murciano Quintero m.fl.) understøtter fuldstændigt dette argument. Ifølge generaladvokaten indebærer den sanktion, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 1, at direktivets bestemmelser kommer til at virke som "bindende" normer i relation til den offentlige økonomiske orden, hvilket nødvendigvis må afspejles i de nationale domstoles beføjelser. Generaladvokaten understreger desuden, at det er i almenvellets interesse, at vilkår, der er til skade for forbrugeren, ikke får nogen virkninger. Generaladvokaten understreger desuden, at rettens behandling ex officio af en sag ikke blot er et særdeles effektivt repressivt middel, men også synes at have en ganske kraftig afskrækkende virkning over for anvendelsen af urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler.

41 I denne forbindelse havde Kommissionen i sin meddelelse af 3. maj 1995 til Rådet og Europa-Parlamentet (om sanktioners betydning for gennemførelsen af EF-lovgivningen om det indre marked, KOM(95) 162 endelig udg.) påpeget, at det er vigtigt at gøre de nationale sanktionsbestemmelser mere gennemsigtige, for at man kan få vished for, at sanktionerne er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning. Rådet fremførte samme argument i sin resolution af 29. juni 1995 (om ensartet og effektiv anvendelse af EF-retten og om sanktionerne over for overtrædelser af reglerne i relation til det indre marked. EFT C 188 af 22.7.1995) og tilføjede, at medlemsstaterne i henhold til den tidl. artikel 5 i traktaten skal træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at garantere rækkevidden og effektiviteten af EF-retten, navnlig ved at gøre de valgte sanktioner effektive og sikre, at de står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

5. DEN NATIONALE LOVGIVNING MED HENBLIK PÅ AT BRINGE ANVENDELSEN AF URIMELIGE KONTRAKTVILKÅR TIL OPHØR

I henhold til direktivets artikel 7 er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at der findes egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af urimelige kontraktvilkår til ophør. Selv om direktivet i denne forbindelse giver dem mulighed for at vælge mellem en retslig procedure og en administrativ procedure, har samtlige medlemsstater i deres lovgivning foretrukket en retslig procedure.

I henhold til gældende ret i medlemsstaterne er det således kun retsmyndigheder, der har kompetence til at bringe anvendelsen af urimelige kontraktvilkår til ophør.

Der er store forskelle mellem de nationale retssystemer med hensyn til kompetencen.

For så vidt angår indholdet ligger kompetencen enten hos de almindelige domstole (i de fleste medlemsstater) eller hos de særlige domstole (f.eks. High Court i Det Forenede Kongerige og Irland og Sø- og Handelsretten i de nordiske lande).

Med hensyn til værneting ligger kompetencen enten hos retten på sagsøgtes hjemsted (i de fleste medlemsstater) eller hos en bestemt ret, hvis kompetence dækker hele det nationale område (det gælder Sø- og Handelsretten i de nordiske lande).

Endelig er der også betydelige forskelle med hensyn til disse retsmyndigheders kendelsers formelle retskraft. I de fleste nationale retssystemer kan afgørelserne appelleres til en højere instans, medens de i andre nationale retssystemer betragtes som definitive (det gælder Sø- og Handelsretten i de nordiske lande).

Det er interessant at se, at på trods af det overvejende retslige aspekt indgår der et ikke ubetydeligt "administrativt" element i flere af systemerne. I denne sammenhæng gælder det i visse medlemsstater, at det ikke kun er forbrugersammenslutninger, der kan anlægge retssag med påstand om forbud mod urimelige kontraktvilkår; også en person, der varetager offentlige interesser, har søgsmålskompetence på dette felt. Her kan nævnes Director of the Office of Fair Trading i Det Forenede Kongerige og Director of Consumer Affairs i Irland[42], forbrugerombudsmanden i de nordiske lande og Verbraucherschutzverein i Tyskland[43]. Situationen i Portugal og Spanien[44] er særligt interessant, fordi disse to medlemsstater også anerkender anklagemyndighedens ret til at indbringe sager for domstolene, og i og med at anklagemyndigheden er repræsenteret i samtlige retskredse, dækker den således hele det nationale område.

---

42 I Irland er det i henhold til gennemførelsesloven 27/1995 kun Director of Consumer Affairs, der har ret til at indbringe søgsmål med påstand om forbud (der verserer en overtrædelsesprocedure mod Irland for ikke at have gennemført direktivets artikel 7, stk. 2, korrekt).

43 Verbraucherschutzverein er ikke rent formelt et administrativt organ, men en privatretlig institution, som dog i vidt omfang finansieres med offentlige midler og varetager opgaver af almen interesse.

44 Selv inden direktivets vedtagelse gav den portugisiske lovgivning (lovdekret nr. 446/85 af 25. oktober 1985) visse forbrugersammenslutninger, fagforbund, erhvervsorganisationer og økonomiske interesseorganisationer samt anklagemyndigheden ret til at indbringe sådanne sager for retten. I henhold til den spanske gennemførelseslov nr. 7/1998 af 13. april 1998 har den spanske anklagemyndighed samme kompetence.

I andre medlemsstater (Frankrig og Belgien) er der oprettet et kollegialt organ, der har det som sin vigtigste opgave at anbefale fjernelse af urimelige kontraktvilkår. I praksis baserer domstolene sig ofte i begrundelserne for deres afgørelser på disse anbefalinger[45].

Selve retssystemet indebærer også visse problemer. Den lange sagsbehandlingstid giver anledning til at tro, at et urimeligt kontraktvilkår, der anfægtes, fortsætter med at have virkning, indtil kendelsen er afsagt, hvilket godt kan være flere år efter, at sagen er startet. For at løse problemet med den langvarige sagsbehandling ved domstolene i medlemsstaterne ville det måske være en god idé at indføre procedurer, der giver mulighed for at få fjernet urimelige kontraktvilkår hurtigt[46].

Italiensk retspraksis anerkender i øvrigt behovet for en hasteprocedure med særlige kriterier[47]. I Italien foreskriver loven således to procedurer for søgsmål med påstand om forbud, en "normal" procedure og en hasteprocedure. I det pågældende tilfælde fandt retten, at kriterierne for at indlede hasteproceduren, når det drejer sig om et søgsmål om at få fjernet et urimeligt kontraktvilkår, skal vurderes ud fra specifikke hensyn og ikke ud fra de almindelige hensyn til "faren ved at opsætte".

Et andet og lige så vigtigt problem vedrører konsekvenserne af retskendelsens relative virkning ikke blot for forholdet mellem parterne, men også i forhold til det pågældende vilkår.

En retsafgørelse om, at et kontraktvilkår er urimeligt, er kun bindende for den erhvervsdrivende, der er part i sagen, og derfor får afgørelsen ingen virkning for andre erhvervsdrivende, der anvender samme kontraktvilkår[48].

Disse afgørelser er således relativt ineffektive som middel til at sanere markedet. Når en virksomhed - blandt 100 andre virksomheder, der anvender samme kontraktvilkår - får dom for, at et kontraktvilkår skal fjernes, har det ingen virkning over for de 99 andre virksomheder, og der skal anlægges sag mod de andre 99 for at forbyde anvendelse i deres aftaler om kontraktvilkår, der har samme virkning som det, der netop blev kendt urimeligt! Desuden kan den første kendelse indebære konkurrencefordrejning mellem den virksomhed, der har måttet opgive at anvende det pågældende vilkår, og de virksomheder, som fortsat kan anvende det, uden at der sker dem noget.

---

45 I 1999 blev der udgivet et resumé af de sager om ophævelse af urimelige kontraktvilkår, som den franske forbrugerorganisation Que Choisir har behandlet siden 1984; heri er der eksempler på afgørelser, der henviser til henstillingerne fra Kommissionen for Urimelige Kontraktvilkår. I øvrigt indeholder Clab-databasen talrige eksempler på kendelser afsagt af franske underretter og appelretter, som baserer deres domskonklusioner på henstillingerne fra Kommissionen for Urimelige Kontraktvilkår. Det gælder således bilkøbekontrakter (Clab FR 000411), rejsekontrakter (Clab FR 000412), kontrakter om sæsonudlejning (Clab FR 000414), kontrakter om motorvejsabonnement (Clab FR 000450), kontrakter om teleovervågning (Clab FR 000579), abonnementskontrakter om kabel- og betalings-tv (Clab FR 00653) osv.

46 Et sådant system er fastsat i direktiv 84/450 om vildledende reklame og i direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser. I henhold til sidstnævnte direktiv er medlemsstaterne forpligtet til at indføre hasteprocedurer. Direktivet skal være gennemført senest den 1. januar 2001.

47 Kendelse afsagt af Retten i Palermo 17.-22. oktober 1997.

48 Det er interessant at konstatere, at Brasilien opererer med et system, der løser dette problem: Under visse omstændigheder kan søgsmål med påstand om forbud få generel virkning.

For at undgå en sådan situation kan man forestille sig, at der indføres en særlig procedure, der giver mulighed for at anmode om en ny kendelse, der udvider den første kendelse til at omfatte de øvrige erhvervsdrivende i samme sektor. I så fald må man naturligvis sikre sig, at de øvrige erhvervsdrivendes forsvarsrettigheder respekteres i fuldt omfang i forbindelse med denne særlige procedure.

Desuden gælder det, at en kendelse om, at et kontraktvilkår er urimeligt og skal fjernes, kun vedrører formuleringen af det pågældende vilkår og ikke dets virkninger.

Der er således tale om en modsigelse mellem sigtet med lovgivningen om urimelige kontraktvilkår og resultatet af denne lovgivnings anvendelse. Grundlaget for at erklære et kontraktvilkår for urimeligt er jo, at det skaber et skævt styrkeforhold mellem den erhvervsdrivende og forbrugeren (dvs. et vilkår anses for urimeligt på grund af dets virkninger). Heroverfor står, at den formelle retskraft af en kendelse om, at et kontraktvilkår skal ophæves, er begrænset til selve kontraktvilkåret i dets aktuelle udformning. Vilkårets virkninger, som retten naturligvis kan lægge til grund for sin kendelse, er ikke omfattet af kendelsens formelle retskraft. Det betyder, at den erhvervsdrivende, der har fået forbud mod at anvende det vilkår, der er erklæret urimeligt, kan imødegå kendelsens rækkevidde ved at udskifte det anfægtede vilkår med et andet, hvis virkning/genstand vil være lige så urimelig.

De regler, der skal beskytte forbrugerne, opfylder således ikke deres formål, fordi der skal anlægges en ny sag for at forlange det nye vilkår fjernet, som den erhvervsdrivende har indføjet i aftalen. Det forekommer mere hensigtsmæssigt, at en kendelses virkninger ikke begrænses til vilkårenes formulering, men kan række endnu videre, så man undgår nye sagsanlæg.

For at begrænse problemerne med kendelsens formelle retskraft har Spanien[49] for nylig oprettet et register over kontraktvilkår, som er blevet erklæret for urimelige ved en definitiv retsafgørelse. Disse kendelser har således ikke blot virkning for de involverede parter, men også for alle andre, eftersom alle kan henholde sig til de pågældende vilkårs urimelige karakter og henvise til dem ved andre spanske domstole og retsinstanser[50].

Endelig pålægger direktivet med udtrykkene "egnede og effektive midler" medlemsstaterne at sikre, at domstolene og kontrolorganerne har reelle beføjelser til at tvinge de erhvervsdrivende til at fjerne urimelige kontraktvilkår fra deres aftaler. Medlemsstaterne har indført ordninger, der skal afskrække de erhvervsdrivende fra at undlade at fjerne urimelige kontraktvilkår. Det drejer sig normalt om tvangsbøder ved gentagelse af den pågældende overtrædelse[51]. Tvangsbøder giver dog anledning til visse praktiske problemer i de tilfælde, hvor den erhvervsdrivende ikke vil efterkomme kendelsen. For at få oprejsning skal sagsøgeren således ikke blot kunne bevise den erhvervsdrivendes gentagne forseelse, men også henvende sig på ny til retsmyndighederne.

---

49 Gennemførelseslov nr. 7/1998 af 13. april 1998.

50 Portugal og visse nordiske lande opererer ligeledes med et system til registrering af retskendelser om urimelige kontraktvilkår afsagt i forbindelse med individuelle søgsmål eller søgsmål med påstand om forbud.

51 I visse tilfælde betragter medlemsstaternes retssystemer også denne afvisning af at efterkomme rettens forbud som en strafferetlig forseelse, hvilket kan virke mere afskrækkende end tvangsbøder.

Spørgsmål nr. 9: Er det nødvendigt at indføre en særlig hasteprocedure, der giver mulighed for hurtigt at få fjernet urimelige kontraktvilkår?

Spørgsmål nr. 10: Skal der indføres et blandet system, hvorefter et administrativt organ får til opgave at analysere og forbyde anvendelsen af bestemte kontraktvilkår i aftalerne, medens den erhvervsdrivende kan anlægge sag, hvis han ikke vil acceptere den administrative afgørelse?

Spørgsmål nr. 11: Skal en kendelses formelle retskraft udvides til at omfatte mere end selve formuleringen af vilkåret, så den også dækker vilkårets virkninger og således forhindrer, at den erhvervsdrivende blot udskifter de vilkår, der forlanges fjernet, med andre vilkår med samme virkning?

Spørgsmål nr. 12: Skal der indføres en særlig procedure for at sikre, at kendelser om forbud, der er afsagt imod en bestemt virksomhed, kommer til at gælde for andre virksomheder med tilsvarende aktiviteter? I bekræftende fald, hvilke former for kendelser bør da være omfattet af en sådan procedure, og hvordan sikrer man alle involverede parters forsvarsrettigheder?

Spørgsmål nr. 13: Skal der indføres specifikke strafferetlige sanktioner mod erhvervsdrivende, der med fuldt overlæg anvender urimelige kontraktvilkår?

Spørgsmål nr. 14: Skal der fastsættes mere specifikke sanktioner eller supplerende sanktioner ud over tvangsbøder for at sikre, at forbudskendelser respekteres, f.eks. offentliggørelse for virksomhedens regning af kendelser om forbud mod virksomhedens kontraktvilkår?

6. ET MERE "POSITIVT" SYSTEM TIL FJERNELSE AF URIMELIGE KONTRAKTVILKÅR

Det klassiske system til fjernelse af urimelige kontraktvilkår, som er baseret på indbringelse af søgsmål for retten med påstand om forbud, er et "negativt" system. Når et kontraktvilkår er kendt urimeligt, bestemmer retten samtidig, at det ikke må figurere i aftaler. Den erhvervsdrivende skal ophøre med at anvende det pågældende kontraktvilkår i forbrugeraftaler. Normalt vil han erstatte det pågældende vilkår med et andet.

Det betyder, at også det nye vilkår kan være urimeligt, og i så fald skal der en ny retssag til for at få det fjernet. Urimelige kontraktvilkår er som drageyngel: man skærer ét væk, men straks dukker der et andet op. Desuden vil det sjældent fremgå af den afsagte kendelse, hvordan kontraktvilkåret skal ændres. F.eks. kan en kendelse erklære et "strafvilkår" på 50% af prisen for manglende opfyldelse af aftalen fra forbrugerens side for urimeligt, men det siger intet om, hvilket beløb der ville være rimeligt: 10%, 20%, 40% eller slet intet?

Urimelige vilkår for forbrugeren kan ikke blot skyldes den materielle tilstedeværelse i aftalen af bestemte kontraktvilkår, men kan også hidrøre fra en upræcis formulering af bestemte vilkår eller endog det faktum, at visse elementer slet ikke er omhandlet i aftalen.

Som eksempel kan nævnes, at sådanne unøjagtigheder eller urimelige udeladelser navnlig forekommer i forsikringssektoren. Således er visse forsikringspolicer stadig unøjagtigt eller mangelfuldt formuleret med hensyn til forpligtelserne til at betale præmien, hvilket indebærer,

at forsikringstagerne ikke kender de nærmere vilkår for opfyldelsen af deres forpligtelser, eller hvilke konsekvenser manglende betaling af præmien får for forsikringsdækningen[52].

For effektivt at få afskaffet urimelige kontraktvilkår og få udfyldt de urimelige "huller" har visse nationale systemer til kontrol af urimelige kontraktvilkår (såsom ombudsmanden i de nordiske lande og Office of Fair Trading i Det Forenede Kongerige) foretrukket direkte forhandlinger med de enkelte erhvervsdrivende og erhvervsorganisationerne og har ad denne vej opnået betydelige resultater.

Specielt med hensyn til individuelle forhandlinger er systemet i Det Forenede Kongerige interessant, idet Office of Fair Trading her er kommet til at spille en væsentlig rolle for afskaffelsen af urimelige kontraktvilkår. Så snart institutionen får forelagt en klage over et kontraktvilkår, der anses for urimeligt, indleder den direkte drøftelser og forhandlinger for at overtale den pågældende virksomhed til at foretage de nødvendige ændringer i kontraktvilkåret[53].

I forbindelse med kollektive forhandlinger er der i nogle lande indført forhåndskontrol af kontraktvilkår. Kontrollen finder sted allerede ved formuleringen af kontraktvilkår, der skal indgå i kollektive aftaler. De almindelige bestemmelser i standardkontrakter formuleres efter forhandling dels med forbrugersammenslutningerne (Nederlandene er et mønsterværdigt eksempel i så henseende) eller instanser, der har en legitim interesse i at beskytte forbrugerne (såsom forbrugerombudsmændene i de nordiske lande), dels med erhvervsdrivende eller erhvervsorganisationer[54].

Resultaterne er forskellige i de medlemsstater, der går ind for sådanne kollektive aftaler. Selv om denne form for aftaler kun har haft begrænset effekt i Frankrig (navnlig fordi de kun har virkning for de organisationer, der har skrevet under på dem, og i øvrigt kun gælder lokalt), viser erfaringerne fra Sverige, at der efter forhandlinger i bestemte brancher er sket et markant fald i antallet af retskendelser vedrørende kontrol med urimelige kontraktvilkår[55]. Også i

---

52 Det fremgår f.eks. af en undersøgelse fra 1995 foretaget af Centre du Droit de la Consommation ved universitetet i Montpellier, at visse policer om fakultative forsikringer ikke nævner forhold, som f.eks. vedrører forsikringsselskabets pligt til at reagere på skadesanmeldelsen, udpegelsen af en ekspert, betaling af provisioner m.m., hvilket kan give anledning til urimelige "udeladelser". Clab-databasen indeholder også talrige eksempler fra forsikringssektoren på unøjagtigheder eller urimelige udeladelser. Med hensyn til unøjagtigt formulerede kontraktvilkår kendte den belgiske kassationsret et vilkår urimeligt i forbindelse med, at visse former for skade ikke var omfattet af garantien med den begrundelse, at et vilkår om udelukkelse fra garantien ikke kan gøres gældende over for forsikringstageren, medmindre de pågældende udelukkelser er "klare, udtrykkelige og begrænsede ….." (Clab BE 000447). Med hensyn til urimelige udeladelser afsagde Landsretten i Lyon den 23. maj 1996 kendelse om, at et kontraktvilkår var urimeligt, "fordi aftalen ikke indeholdt nogen angivelse af betingelserne for præmieforhøjelser, hvorfor det pågældende vilkår gav forsikringsselskabet en urimelig fordel, eftersom det ikke skulle begrunde de forhøjelser af præmierne, det foretog …" (Clab FR 000324). Ligeledes kendte Underretten i Athen et kontraktvilkår "urimeligt … med den begrundelse, at præmieforhøjelsen for forsikringen ikke var fastlagt efter specifikke og præcise kriterier i aftalen" (Clab GR 000189).

53 Resultaterne er slående, eftersom 1200 erhvervsdrivende i perioden fra 1995 til 1998 har ændret eller fjernet urimelige kontraktvilkår fra deres aftaler efter drøftelser med Office of Fair Trading.

54 I Det Forenede Kongerige har Office of Fair Trading og British Vehicle Rental and Leasing Association således for nylig udarbejdet en ny standardkontrakt (British Vehicle Rental and Leasing Association repræsenterer hele 85% af sektoren for biludlejning og -leasing i Det Forenede Kongerige).

55 I denne sammenhæng fremgår det af Clab-databasen, at der i Sverige er afsagt ni kendelser siden den 31. december 1994 (sidste frist for gennemførelse af direktivet), medens der blev afsagt 189 kendelser før denne dato. Det samme er tilfældet i Nederlandene, hvor der siden den 31. december 1984 er afsagt 28 kendelser imod 69 kendelser før denne dato.

Nederlandene er der indgået regulære brancheaftaler mellem erhvervsorganisationer og forbrugersammenslutninger. Det mest interessante ved det nederlandske system er - ud over det forhold, at de erhvervsdrivende anvender standardkontraktvilkår, som er forhandlet på forhånd med forbrugersammenslutningerne - ligger i den gradvise opbygning af et system til udenretslig bilæggelse af tvister i tilknytning til sådanne standardkontrakter. Når forhandlingerne er afsluttet, oprettes der således et særligt klagekontor for hele branchen, som kan træffe afgørelse i tvister om indgåelse og opfyldelse af aftaler mellem en forbruger og en erhvervsdrivende i den pågældende branche.

Spørgsmål nr. 15: Bør det overvejes at opfordre til at indføre systemer, som tilskynder til forhandling og drøftelse af kontraktvilkår med de erhvervsdrivende, naturligvis med forbehold af konkurrencereglerne?

Spørgsmål nr. 16: Skal retten i forbindelse med søgsmål med påstand om forbud have beføjelse til at foreslå parterne en ny formulering af kontraktvilkår, som skal ophæves, eller i hvert fald overveje indførelse af særlige mæglingsprocedurer i forbindelse med sådanne søgsmål for at gøre det lettere at opnå retsforlig med det formål at fastlægge en ny formulering til erstatning af de vilkår, der kendes ulovlige?

7. UDVIKLING AF ET EUROPÆISK SYSTEM TIL AFSKAFFELSE AF URIMELIGE KONTRAKTVILKÅR

Behovet for at beskytte forbrugerne mod urimelige kontraktvilkår er vokset i takt med, at forbrugerne efter oprettelsen af det indre marked i stigende grad vil indgå aftaler, der er udarbejdet på et andet sprog end deres eget, og som er undergivet et retssystem, de ikke er fortrolige med.

Visse aftaler bliver af stadigt mere international karakter eller har grænseoverskridende konsekvenser (biludlejning, kreditkonti, kontrakter om international transport, pakkerejser, timeshare, elektronisk handel m.m.). Også virksomhederne bliver mere internationale og er ofte etableret samtidigt på flere forskellige nationale markeder. Endelig gælder det i visse tilfælde, at kontraktvilkårene hidrører fra internationale aftaler - som eksempel kan nævnes IATA-aftalerne om civil luftfart - som fastlægger de standardkontraktvilkår, der anvendes af størsteparten af luftfartsselskaberne. Kommissionen har gennemført forskellige pilotforsøg for at få afskaffet urimelige kontraktvilkår i visse standardkontrakter. Forsøgene gik ud på at fremme et samarbejde mellem forskellige forbrugersammenslutninger i flere medlemsstater på én gang for at bringe anvendelsen af denne form for kontraktvilkår til ophør[56].

Indførelsen af et europæisk system til afskaffelse af urimelige kontraktvilkår vil kunne gøre anvendelsen af direktiv 93/13/EØF mere effektiv og maksimere dets virkninger på grund af de stordriftsbesparelser, det ville give.

I denne forbindelse havde Europa-Parlamentet i forbindelse med sine ændringsforslag til direktivforslaget af 18. november 1991 foreslået, at der blev oprettet en stilling som EF-

[56] I denne forbindelse har Kommissionen bistået ved søgsmål med påstand om forbud, der vedrørte kontrakter om biludlejning, timeshare-kontrakter, kontrakter om ny teknologi og rejsekontrakter. Desuden har Kommissionen iværksat et projekt centreret omkring en dialog mellem erhvervsdrivende og forbrugere inden for området for kontrakter om pakkerejser (se kapitel II).

forligsmand for urimelige kontraktvilkår[57]. Kommissionen tog ikke idéen op i sit ændrede direktivforslag fra 1992[58], fordi den fandt, at det på daværende tidspunkt ikke var hensigtsmæssigt at oprette nye administrative strukturer på dette felt.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg bemærkede i sin udtalelse fra 1998 om forbrugernes stilling på forsikringsmarkedet[59], at visse institutionelle mæglingssystemer i medlemsstaterne ikke fungerer upartisk og ikke giver samme garanti for både forbrugernes og forsikringsselskabernes forsvarsrettigheder. I øvrigt resulterer de pågældende nationale systemer ofte i forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, navnlig i de tilfælde, hvor klagerne skal vurderes af erhvervsorganisationer. Det Økonomiske og Sociale Udvalg konstaterede dog, at den mægling, der gennemføres af uafhængige voldgiftsorganer eller uafhængige specialiserede forligsmænd (som den britiske ombudsmand) i praksis har givet gode resultater.

Med henvisning til disse konstateringer foreslog Det Økonomiske og Sociale Udvalg Kommissionen og medlemsstaterne at indføre ikke blot systemer til bilæggelse af tvister ved voldgift eller uafhængige forligsmænd, men også at overveje muligheden af et europæisk observationsorgan på fællesskabsplan for klager på forsikringsområdet.

Blandt de indsatsområder, der indgår i den seneste treårige handlingsplan[60], peger Kommissionen i bilag 1 til handlingsplanen på spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt at udpege en europæisk forligsmand, der navnlig skal behandle tværnationale forbrugerklager. Kommissionen betragter det således som et af de vigtigste formål med forbrugerpolitikken at sikre, at der tages hensyn til forbrugernes økonomiske interesser i fuldt omfang, og lægger stor vægt på behovet for at forbedre anvendelsen af og kontrollen med den eksisterende lovgivning og give de forskellige løsningsmodeller en europæisk - for ikke at sige global - dimension.

Det kan være relevant at nævne en sag, som i øjeblikket er til behandling i Office of Fair Trading i Det Forenede Kongerige. Der er tale om en klage fra "Air Transport Users' Council" mod urimelige kontraktvilkår, som figurerer i kontrakter om lufttransport, og som anbefales af IATA. Generaldirektøren for Office of Fair Trading har netop indledt forhandlinger med IATA, som har bebudet, at man vil opfordre til at ændre nogle af de vilkår, sagen vedrører.

De kontraktvilkår, der anbefales af IATA, anvendes ikke blot i Det Forenede Kongerige, men i hele Europa - for ikke at sige i hele verden. I denne sammenhæng kan sagsbehandlingen i en institution i en medlemsstat, i dette tilfælde Office of Fair Trading, helt sikkert få konsekvenser uden for landets grænser. Spørgsmålet er, om det ikke var mere hensigtsmæssigt at lade denne form for sager behandle af et europæisk organ.

Spørgsmål nr. 17: Bør der iværksættes aktioner på fællesskabsplan for at få afskaffet urimelige kontraktvilkår? I bekræftende fald, hvilke former for aktioner?

---

57 Europa-Parlamentet forslog med sit ændringsforslag nr. 49, at forligsmandens funktioner navnlig skulle være at kontrollere medlemsstaternes iværksættelse af direktivet, bidrage til at finde mindelige løsninger på tvister opstået på grund af urimelige kontraktvilkår, arrangere møder mellem aftaleparter hidrørende fra to eller flere forskellige medlemsstater samt udarbejde en årlig rapport om urimelige kontraktvilkår.

58 EFT C 73 af 24.3.1992.

59 EFT C 95 af 30.3.1998.

60 Handlingsplan for forbrugerpolitikken 1999-2001 (KOM(1998) 696 endelig udg. af 1. december 1998).

8. SÆRLIGT PROBLEMATISKE SEKTORER

Spørgsmålet om tilnærmelse eller harmonisering af de nationale lovgivninger er særligt relevant i relation til bestemte økonomiske sektorer såsom almene forsyningstjenester og finansielle tjenesteydelser[61].

Almene forsyningstjenester er således meget komplicerede, fordi det per definition er nødvendigt at lovgive om dem. Liberaliseringen og privatiseringen af disse tjenester (vand, gas, elektricitet, postvæsen og telekommunikation, transport m.m.) har medført gennemgribende ændringer i selve lovgivningsgrundlaget for offentlige tjenesteydelser.

I denne forbindelse fremgik det af Kommissionens undersøgelse af 1997 (se ovenfor kapitel II, afsnit 2), at mange kontrakter om almene forsyningstjenester og offentlige tjenesteydelser, der var blevet privatiseret (vand, gas, elektricitet, telekommunikation, postvæsen, transport og sundhed), ikke blot indeholdt mange urimelige kontraktvilkår, men også var præget af en bemærkelsesværdig mangel på gennemsigtighed i de vilkår, der figurerede.

Det har desuden kunnet konstateres i de forskellige medlemsstater, at der fortsat består væsentlige hindringer for kontrollen med aftaler om offentlige tjenesteydelser, og at de nationale domstole er tilbageholdende med at kontrollere kontraktvilkår vedrørende offentlige tjenesteydelser, fordi de ikke er baseret på aftaleforhold, men på lovgivning. Der er således i praksis hele sektorer, der er unddraget kontrollen med urimelige kontraktvilkår.

Også finansielle tjenesteydelser er "storforbrugere" af kontraktvilkår. I forsikringssektoren er f.eks. det produkt, der sælges, i realiteten selve kontrakten. Det har vist sig at være meget vanskeligt at føre kontrol med urimelige kontraktvilkår i denne form for aftaler på grund af sektorens særlige karakter. I denne sammenhæng fremgik det af en undersøgelse[62] i forskellige medlemsstater om urimelige kontraktvilkår i visse forsikringsaftaler, at der findes en lang række vilkår, der strider imod bestemmelserne i direktiv 93/13/EØF.

Selv om en fuldstændig harmonisering foreløbig synes urealistisk på forsikringsområdet, er der dog fra visse sider udtrykt ønske om en delvis tilnærmelse inden for sektoren. Det Økonomiske og Sociale Udvalg opfordrede i sin udtalelse om forbrugernes situation på forsikringsmarkedet[63] Kommissionen til at fastsætte minimumskrav på fællesskabsplan for forsikringsaftaler, bl.a. i form af en "sort" liste over urimelige kontraktvilkår.

---

61 På konferencen i juli 1999 gav den finansielle sektor udtryk for bekymring over forskellene i beskyttelsesniveau i medlemsstaterne (denne bekymring var særligt udtalt i relation til grænseoverskridende finansielle tjenesteydelser, fordi de forudsætter et klart og ensartet kontraktmæssigt grundlag).

62 Undersøgelse bestilt af Kommissionen om urimelige kontraktvilkår i visse forsikringsaftaler; undersøgelsen blev gennemført af Centre du Droit de la Consommation ved universitetet i Montpellier, juli 1995.

63 EFT C 95 af 30.3.1998.

Endelig skal det understreges, at er der i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3932/92 af 21. december 1992[64] i artikel 7 figurerer en "sort" liste over standardforsikringsvilkår, som forhindrer gruppefritagelse. Desuden giver forordningens artikel 17 Kommissionen beføjelse til at "trække anvendelsen af denne forordning tilbage, hvis den konstaterer, at aftaler, vedtagelser eller former for samordnet praksis, for hvilke der i medfør af denne forordning gælder fritagelse, i et konkret tilfælde har visse virkninger, som er uforenelige med de i traktatens artikel 85, stk. 3, fastsatte betingelser, og navnlig når […] standardpolicebetingelserne indeholder klausuler […], som skaber et væsentligt misforhold mellem de af aftalen følgende rettigheder og forpligtelser til skade for forsikringstageren".

Spørgsmål nr. 18: Er det nødvendigt at indføre mekanismer, der sikrer, at aftaler vedrørende almene forsyningstjenester og offentlige tjenesteydelser undergives forudgående kontrol?

Spørgsmål nr. 19: Er der behov for en særlig indsats over for bestemte sektorer? I bekræftende fald, hvilke?

Spørgsmål nr. 20: Bør en sådan indsats i givet fald være af lovgivningsmæssig karakter? Hvilke andre former for foranstaltninger kan der tænkes? Bør der fastsættes adfærdskodekser eller andre tilsvarende instrumenter for de mere problematiske sektorer?

9. PLANERNE FOR CLAB-DATABASEN

Clab-projektet består dels af en database, som er oprettet af Kommissionen og i øjeblikket tilgængelig for offentligheden på Internettet, dels af et net af kontrahenter i de forskellige medlemsstater, som forsyner denne base. Det første år måtte kontrahenterne så vidt, det lod sig gøre, gennemgå al eksisterende retspraksis vedrørende urimelige kontraktvilkår, før EF-direktivet trådte i kraft. I de følgende år sørgede kontrahenterne for løbende ajourføring af basen. Kontrahenterne er udvalgt efter et åbent udbud. De har af Kommissionen fået udleveret programmel til at oprette standardiserede filer over retspraksis. Disse filer sendes retur til Kommissionen, som efter en kvalitetskontrol indlæser dem i Clab-databasen. Der vil meget snart foreligge en mere moderne og brugervenlig version af søgemenuen.

Alle filer i Clab-databasen vedrører et kontraktvilkår, der er blevet vurderet for at fastslå, om det var urimeligt, uanset om det i sidste ende blev erklæret urimeligt eller ej. En enkelt retsafgørelse kan således danne basis for flere filer. Det er kontraktvilkåret og ikke retsafgørelsen, der er det centrale element i databasen.

Selv om basen er centreret omkring aftaler, der er indgået med eller tilbudt forbrugere, indeholder den også visse retsafgørelser om tvister mellem erhvervsdrivende, som har vist sig at være relevante for forbrugerretten (fordi de umiddelbart kan overføres). Søgemenuen findes udelukkende på engelsk, men basens tekstindhold (kontraktvilkåret og kommentaren til retsafgørelsen) findes på originalsproget samt fransk og engelsk. Databasen giver mulighed for meget præcis søgning på grundlag af kriterier såsom retsafgørelsens karakter, søgsmålets art, kontraktvilkårets art, aftalens art, brancher m.m.

---

[64] Om anvendelse af artikel 81, stk. 3, (tidl. artikel 85, stk. 3) i traktaten på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet (EFT L 398 af 31.12.1992).

Kommissionen havde to grundlæggende formål med dette projekt: dels ville den skabe et værktøj, der gav mulighed for en systematisk kontrol med anvendelsen i praksis af direktiv 93/13/EØF i de forskellige medlemsstater[65], bl.a. med henblik på udarbejdelsen af den foreliggende rapport dels ville den stille disse oplysninger til rådighed for offentligheden for at tilskynde til en mere harmonisk og sammenhængende anvendelse af direktivet i medlemsstaterne.

Clab-projektet blev oprindeligt startet for en femårs periode. I år 2000 vil de fem år være gået. Det må nu overvejes, hvad der videre skal ske med projektet, som hidtil er blevet finansieret udelukkende over EU-budgettet.

Spørgsmål nr. 21: Skal Clab-projektet fortsætte fremover, eller skal ajourføringen af databasen indstilles? Hvilke ændringer bør der i givet fald foretages i projektet? Vil det være muligt at etablere et partnerskab med medlemsstaterne eller med bestemte institutioner eller almennyttige organisationer, som kan påtage sig at samle retspraksis og udarbejde filerne, mens Kommissionen bliver ansvarlig for den tekniske forvaltning og oversættelsen af filerne?

Spørgsmål nr. 22: Skal der kræves betaling for adgang til Clab-databasen, hvilket i givet fald kan finansiere basens ajourføring og videreudvikling?

[65] Basen omfatter desuden EØS-landene Island og Norge.

Supplerende bemærkninger

a) Medlemsstaternes lovgivning

På trods af modstand fra visse retslærde, som frygtede for, at hele aftaleretten skulle gå mere eller mindre i opløsning, har medlemsstaterne uden større vanskeligheder været i stand til at inkorporere direktivet i deres retssystemer. Direktivets indvirkning på den nationale ret har varieret fra land til land. Det har haft stor virkning i de lande, som ikke havde nogen - eller kun begrænset - lovgivning om urimelige kontraktvilkår (f.eks. Irland, Italien og Belgien), og i de lande, som ganske vist længe havde haft en lovgivning på området, men som ikke opererede med retsmidler såsom søgsmål med påstand om forbud (f.eks. Det Forenede Kongerige og Spanien). For andre lande, som i forvejen havde en forholdsvis veludviklet lovgivning på dette felt (f.eks. Tyskland, Nederlandene, Portugal og de nordiske lande), har virkningen som helhed været begrænset til enkelte ændringer i den eksisterende lovgivning. Frankrig er et særligt tilfælde: den lovtekst, der havde været gældende siden 1978, indeholdt væsentlige lakuner i forhold til direktivet. Størsteparten af disse lakuner var imidlertid blev udfyldt via retspraksis. Man foretrak dog at bringe lovens bogstav i overensstemmelse med retspraksis og erstattede loven fra 1978 med en ny lov.

Forholdet mellem direktivet og den nationale lovgivning dækker dog langt mere end selve gennemførelsen af direktivet. For at afgøre, om et vilkår kan anses for urimeligt, er det således ikke tilstrækkeligt blot at anvende det almindelige vurderingskriterium; man må også vide, hvilken retsregel der ville være gældende i mangel af det pågældende vilkår.

Det er således ikke det generelle kriterium i sig selv, der er målestokken, men derimod det resultat, man ville nå frem til ved anvendelsen af den supplerende materielle ret, hvis det pågældende vilkår ikke fandtes. Anvendelsen af samme generelle kriterium i to medlemsstater kan derfor give anledning til væsensforskellige afgørelser på grund af de eksisterende forskelle mellem de substantielle retsregler, der er gældende for forskellige aftaler. Den harmonisering, der tilsigtes med direktivet, bliver således temmelig illusorisk.

Der er en snæver forbindelse mellem kontrollen med urimelige kontraktvilkår og den supplerende substantielle ret, som ikke blot skal afhjælpe mangler og udeladelser fra aftaleparternes side, men også udfylde de huller, der opstår ved fjernelsen af de kontraktvilkår, der er blevet erklæret for urimelige. Denne supplerende substantielle ret, som i øvrigt for størstepartens vedkommende ikke er harmoniseret, skal kunne sikre den fornødne ligevægt i parternes rettigheder og forpligtelser. Dele af den supplerende substantielle ret (som oven i købet i visse tilfælde har været genstand for en delvis harmonisering) giver imidlertid anledning til problemer og sikrer ikke denne ligevægt mellem parterne.

Et glimrende eksempel er den luxembourgske lovgivning fra 1994 om pakkerejser, -ferier og -ture. Det konkrete tilfælde drejede sig om et rejseselskab i Luxembourg, som i sine kontrakter anvendte et urimeligt vilkår, i henhold til hvilket forbrugeren senest kunne afbestille sin pakkerejse 21 dage før afrejsen. Rejseselskabet anførte, at dette vilkår var foreskrevet i den luxembourgske lovgivning. Rent faktisk indeholder den luxembourgske lov[66], hvormed direktiv 90/314/EØF om pakkerejser, -ferier og -ture[67] blev gennemført, udtrykkeligt en sådan bestemmelse om ophævelse og overdragelse af kontrakten[68].

---

66 Storhertugelig anordning af 4. november 1997 om, hvilke oplysninger der skal gives på forhånd, og hvilke regler der gælder for kontrakter om pakkerejser, -ferier og -ture i henhold til artikel 9, 11 og 12 i

For at modvirke denne form for fordrejninger er det fra visse sider længe blevet foreslået at foretage en tilpasning af medlemsstaternes privatret.

Europa-Parlamentet har således allerede udtalt sig til fordel herfor i forbindelse med to beslutninger fra henholdsvis 1989[69] og 1994[70] om tilnærmelse af medlemsstaternes privatret.

Spørgsmålet om tilnærmelse af civilretten blev også drøftet på Det Europæiske Råds ekstraordinære samling i Tampere den 15. og 16. oktober 1999 om oprettelse af et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed inden for Den Europæiske Union[71].

I denne forbindelse kan man også stille spørgsmålstegn ved direktivets anvendelsesområde, som er begrænset til aftaler mellem en erhvervsdrivende og en forbruger (artikel 1). Disse to udtryk er defineret ud fra kriterier, som er ganske veletablerede inden for forbrugerpolitikken. Spørgsmålet om en udvidelse af anvendelsesområdet til også at omfatte aftaleforhold mellem erhvervsdrivende er dog blevet rejst mange gange på forskellige niveauer og forskellige tidspunkter, navnlig i forbindelse med konferencen i juli 1999 om urimelige kontraktvilkår.

Det er interessant at bemærke, at visse medlemsstater (D, NL, P og E) har en lovgivning om almindelige kontraktvilkår, som også gælder for aftaler mellem virksomheder, selv om der dog gælder strengere bestemmelser for aftaler med forbrugere. Denne model har i praksis givet særdeles gode resultater.

Kontraktforhold mellem erhvervsdrivende indbyrdes er meget forskelligartede og vil navnlig kunne betegnes enten som et forhold mellem sælger og den endelige forbruger eller som et forhold mellem producent og distributør eller eventuelt som et forhold af mere "horisontal" karakter, hvor der er tale om et partnerskab inden for en fælles virksomhed. Uanset hvilke former for relationer der består mellem erhvervsdrivende, kan disse stå lige så svagt som forbrugerne, når de konfronteres med almindelige kontraktvilkår, som trækkes ned over hovedet på dem af deres forretningspartnere[72].

---

lov af 14. juni 1994 om vilkårene for udøvelse af erhverv vedrørende organisering og salg af rejser og udflugter.

67 EFT L 158 af 23.6.1990.

68 Eftersom fristen på 21 dage før afrejsen indebærer urimelige begrænsninger i den ret til at ophæve kontrakten, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, i direktiv 90/314/EØF, er der indledt overtrædelsesprocedure mod Luxembourg. De luxembourgske myndigheder har for nylig meddelt Kommissionen, at de i nær fremtid vil foretage en ændring af den omstridte bestemmelse for at bringe den i overensstemmelse med direktiv 90/314/EØF.

69 I sin beslutning om forsøg på tilnærmelse af medlemsstaternes privatret (EFT C 158 af 26.6.1989) anmodede Europa-Parlamentet bl.a. om, at Kommissionen indledte det nødvendige forberedende arbejde forud for udarbejdelsen af en fælles europæisk privatret, og at der efter samråd med de medlemsstater, der accepterede princippet om en sådan fælles lovgivning, blev nedsat et udvalg bestående af juridiske eksperter, som skulle foretage en prioritering af arbejdsopgaverne og organisere indsatsen for at få etableret en fælles privatret for de pågældende stater.

70 I sin beslutning om harmonisering af visse dele af medlemsstaternes privatret (EFT C 205 af 25.7.1994) opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til at undersøge muligheden for at udarbejde en fælles europæisk privatret, og gentog ønsket om, at der blev nedsat et udvalg af juridiske eksperter, som kunne foreslå en prioritering af arbejdsopgaverne med henblik på en delvis harmonisering på kort sigt og en mere generel harmonisering på lang sigt.

71 Rådet og Kommissionen blev opfordret til at arbejde for øget konvergens i privatretten og udarbejde en generel undersøgelse af behovet for at tilnærme medlemsstaternes lovgivning på det civilretlige område med henblik på at fjerne de eksisterende hindringer for at få den borgerlige retspleje til at fungere hensigtsmæssigt.

72 **Clab-databasen indeholder ca. 500 eksempler på retspraksis vedrørende aftaler udelukkende mellem virksomheder, som er blevet anset for at være af stor interesse for forbrugerne.** I nogle af

En sådan situation kan i øvrigt være omfattet af EF-konkurrencereglerne, navnlig traktatens artikel 82 (tidl. artikel 86), i det omfang den kan være udtryk for en dominerende stilling. Desuden vil en udvidelse af kontrollen med urimelige kontraktvilkår til også at omfatte de almindelige kontraktbetingelser, der anvendes på virksomheders indbyrdes forhold, betyde, at virksomhederne får mulighed for lettere at vælte deres forpligtelser over for forbrugerne over på de forudgående omsætningsled. F.eks. kan sælgeren, i mangel af en sådan kontrol, ikke løbe fra sit ansvar over for forbrugeren ved salg af en defekt vare, men hans egne rettigheder over for leverandøren vil kunne blive begrænset ved de almindelige kontraktvilkår, leverandøren anvender[73]. Endelig er det i mange standardkontrakter vanskeligt at få øje på nogen forskel i den kontraktmæssigt forpligtedes situation alt efter, om han handler i sin egenskab af erhvervsdrivende eller som privatperson. Er der nogen forskel på de kontraktmæssige relationer mellem luftfartsselskabet og flypassageren, alt efter om han rejser på ferie eller rejser for at deltage i en konference?

b) Den nationale "retspraksis"

Udtrykket "retspraksis" er her anvendt i samme betydning som i Clab-databasen: enhver form for konkret anvendelse af direktivet, det være sig ved en retskendelse, en administrativ afgørelse eller på anden måde.

Rent kvantitativt har der i flere lande kunnet konstateres en mærkbar stigning i antallet af sager, navnlig vedrørende præventiv kontrol (søgsmål med påstand om forbud) af urimelige kontraktvilkår. Et typisk eksempel er Det Forenede Kongerige, hvor der tidligere ikke var nogen form for kontrol, og hvor Office of Fair Trading nu har gennemsnitligt 800 sager til behandling om året, hvoraf over 500 har givet anledning til påtale over for virksomhederne, hvilket i de fleste tilfælde har resulteret i, at de pågældende kontraktvilkår er blevet ændret eller fjernet[74].

Et andet eksempel kommer fra Spanien, hvor direktivets gennemførelse betød, at der blev indført mulighed for søgsmål med påstand om forbud som et nyt middel til at føre kontrol med urimelige kontraktvilkår. Det kan i denne forbindelse læses ud af Clab-databasen, hvordan man er begyndt at gøre brug af sådanne søgsmål i spansk retspraksis.

I visse lande, som i forvejen opererede med muligheden for søgsmål med påstand om forbud, f.eks. Portugal og Belgien, har der imidlertid også kunnet registreres en mærkbar stigning i antallet af sager, som om direktivet har virket som en slags katalysator.

I kvalitativ henseende er det interessant at se, at visse nationale domstole i stigende grad er blevet påvirket af fællesskabsretten og ikke tøver med at referere til den i deres afgørelser. Det fremgår således af Clab-databasen, at der allerede nu i 4,4% af de retsafgørelser, der er

---

disse afgørelser har man i øvrigt anvendt direktivets principper på tvister mellem erhvervsdrivende. Som eksempel kan nævnes en afgørelse fra 5. september 1995 truffet af retten i Milano, som omhandlede kontraktvilkår, der indebar begrænsning af ansvaret for et forsikringsselskab, der var blevet indstævnet af et andet selskab; retten kendte disse kontraktvilkår urimelige med henvisning til direktivets bestemmelser (Clab IT 000452).

73 Denne problemstilling er omhandlet i artikel 4 i direktiv 99/44/EF af 25. maj 1999 om køb af forbrugsvarer og forbrugsgarantier, men ikke fuldstændigt løst, fordi det overlades til den nationale lovgivning at sikre den endelige sælgers beskyttelse i forhold til hans leverandør. Denne beskyttelse er således helt afhængig af, at der overhovedet findes en almindelig lov om kontraktvilkår i aftaler.

74 Clab-databasen afspejler i særlig grad omfanget af sager, der er behandlet administrativt i Det Forenede Kongerige siden det tidspunkt, direktivet skulle være gennemført, eftersom 625 ud af de 865 administrative afgørelser, der hidtil er blevet registreret i databasen, hidrører fra denne medlemsstat.

truffet af nationale domstole på det område, direktivet dækker, henvises til fællesskabsretsakten. I betragtning af, at den europæiske integration endnu kun er i sin vorden, er det en ganske stor procentdel, og det afspejler, at fællesskabsretten gradvist får øget indvirkning på de nationale systemer.

En kendelse afsagt for ganske nylig i Belgien kan tjene som eksempel[75]. En forbrugersammenslutning havde anlagt sag om urimelige kontraktvilkår i forholdet mellem en bank og dens kunder. Søgsmålet var ikke baseret på listen over vilkår, der kunne erklæres for urimelige, men på den generelle definition af urimelige kontraktvilkår. Banken anfægtede rettens kompetence ved at anføre, at et sagsanlæg kun kunne vedrøre de urimelige kontraktvilkår, der stod opført på listen. Følgelig kunne en forbrugersammenslutning ikke anlægge sag, hvis de pågældende vilkårs urimelige karakter ikke kunne afledes af den generelle definition, således som det var tilfældet her[76].

Retten kom til et andet resultat og erklærede, at en forbrugersammenslutning har ret til at indbringe søgsmål med påstand om forbud uden at sondre mellem de vilkår, der er omfattet af den generelle definition, og dem, som er nævnt i en vejledende liste. Til støtte for denne fortolkning af loven henviste retten direkte til EF-direktivet og citerede flittigt den juridiske litteratur herom.

Et andet interessant eksempel er en kendelse, som blev afsagt for nylig i Italien[77]. En forbrugersammenslutning ville anlægge sag med påstand om forbud mod nogle erhvervsdrivendes opfordringer til at anvende urimelige kontraktvilkår. Selv om italiensk lov ikke udtrykkeligt giver mulighed for et sådant sagsanlæg mod den slags opfordringer, accepterede retten imidlertid at behandle sagen, idet den fortolkede loven på grundlag af direktivet. Det er værd at bemærke, at retten også til støtte for sin afgørelse anførte det forhold, at der verserer en overtrædelsesprocedure om dette spørgsmål mod Italien.

Der er grund til at nævne et sidste eksempel[78], som i øvrigt er særdeles nyskabende i spansk retspraksis. Det nye ligger i begrundelsen for anerkendelsen af den direkte horisontale virkning af direktiv 93/13/EØF (som på indeværende tidspunkt endnu ikke er inkorporeret i spansk ret)[79]. I det konkrete tilfælde anerkendte den spanske højesteret den direkte horisontale virkning af artikel 3, stk. 3, (henvisning til bilaget, især punkt q) i direktivet, der betyder, at kontraktvilkår, der udtrykkeligt henviser til en bestemt retsinstans, må betragtes som urimelige. På trods af modstand fra visse kredse inden for spansk retslære mod begrundelsen for kendelsen, viser denne afgørelse, at fællesskabslovgivningen får voksende betydning inden for de nationale retssystemer, selv inden den er gennemført i den nationale lovgivning, som det var tilfældet her.

---

75 Kendelse afsagt den 8. september 1999 af Handelsretten i Namur.

76 Rent faktisk kunne denne fortolkning eventuelt være i overensstemmelse med belgisk lov, før loven for nylig blev ændret og bragt i overensstemmelse med direktivet, efter at der var indledt en overtrædelsesprocedure. Det viser disse procedurers reelle indvirkning på den nationale lovgiving.

77 Kendelse afsagt af Retten i Torino den 7. juli 1999.

78 Kendelse afsagt af den spanske højesteret den 8. november 1996.

79 EF-Domstolen anerkender ikke et direktivs direkte horisontale virkning. En privatperson kan således kun over for en national ret påkalde sig et direktiv direkte, hvis sagen vedrører en medlemsstat, hvortil direktivet er rettet, men ikke, hvis den vedrører en anden privatperson. Domstolen har dog accepteret muligheden for en "indirekte horisontale virkning", der giver mulighed for at gøre brug af fortolkningskriterierne, således som det bl.a. er sket i kendelserne i sagen Von Colson mod Harz (14/83 og 79/83 af 10.4.1984). Den horisontale virknings indirekte karakter betyder, at den nationale ret er forpligtet til at fortolke national lovgivning på grundlag af direktivets ordlyd og formål for at nå til det resultat, der er anført i traktatens artikel 249, men inden for de grænser, retssikkerheden afstikker, og uden tilbagevirkende kraft.

Ligeledes ud fra et kvalitativt synspunkt er det særdeles interessant at følge udviklingen i vurderingen af, hvorvidt bestemte kontraktvilkår er urimelige. Denne udvikling kan illustreres med et eksempel fra østrigsk retspraksis. I 1996 accepterede den østrigske højesteret, at en virksomhed blev fritaget for ansvar for personskade forvoldt mod en forbruger under en pakkerejse, fordi der kun var tale om uagtsomhed i meget begrænset omfang fra virksomhedens side[80]. Derimod fandt man i en sag fra 1997, at et kontraktvilkår, som fritog en virksomhed for ansvar som følge af simpel uagtsomhed, var urimeligt. Begrundelsen for denne afgørelse var netop ændringen af den østrigske lov i 1996, som har været gældende siden den 1. januar 1997, og som skulle sikre en korrekt gennemførelse af direktivet[81].

c) EF-Domstolens retspraksis

Selv om de nationale domstole i stigende grad påvirkes af fællesskabsretten, har direktiv 93/13/EØF foreløbig kun haft meget begrænset indvirkning på EF-Domstolens retspraksis. Domstolen har til dato kun fået forelagt to præjudicielle sager.

I den første sag[82] var de stridende parter "Consumers' Association" og den britiske regering, og sagen drejede sig om, at den britiske lovgivning havde afskaffet forbrugersammenslutningernes ret til at indbringe søgsmål for at forlange urimelige kontraktvilkår fjernet (denne ret var nu udelukkende forbeholdt Office of Fair Trading). Da der blev opnået forlig mellem parterne (som resulterede i en ændring af den britiske lovgivning), blev sagen slettet.

Den anden sag[83] er endnu ikke afgjort og vedrører det væsentlige spørgsmål om, hvorvidt retten kan (eller endog skal) vurdere, om et kontraktvilkår er gyldigt i henhold til lovgivningen om urimelige kontraktvilkår, uden at parterne selv henvender sig til retten. Dette særlige tilfælde har berøring med forskellige tvister mellem erhvervsdrivende, der har solgt varer til privatpersoner i Spanien, og er også af betydning for spørgsmålet om opfyldelse af afbetalingskontrakter. Ifølge disse kontrakter kan tvister kun indbringes for retten i Barcelona (hvor ingen af privatpersonerne har bopæl, men hvor de erhvervsdrivende har deres hovedsæde). Under henvisning til de modstridende nationale afgørelser om, hvorvidt en spansk ret ex officio kan vurdere, om urimelige kontraktvilkår om værneting er gyldige, anmodede Underretten i Barcelona i 1998 EF-Domstolen om at give en fortolkning af direktiv 93/13/EØF. Kendelsen er endnu ikke afsagt, men generaladvokat Saggio fremlagde den 16. december 1999 sine konklusioner, som er særdeles oplysende og giver en omfattende og grundig analyse af direktivet og dets målsætninger. Med hensyn til substansen er generaladvokaten af den opfattelse, at direktivet giver en national ret beføjelse til ex officio at erklære et sådant vilkår ugyldigt og se bort fra national lovgivning, som siger det modsatte, nemlig at retten ikke har en sådan beføjelse (se desuden ovenfor kapitel III, afsnit 6).

De nationale domstole har haft rig mulighed for at stille EF-Domstolen præjudicielle spørgsmål, og det ville have været særdeles nyttigt, hvis Domstolen via sine svar havde kunnet tydeliggøre rækkevidden af visse uklare bestemmelser i direktivet. Retslæren har således afspejlet en vis tilbageholdenhed hos de nationale domstole med hensyn til at stille EF-Domstolen præjudicelle spørgsmål på dette juridiske område.

---

80 OGH 11.1.1996, ecolex 1996, 358=KRES 3/94.

81 Kendelse afsagt af Vorprozessuales Abmahnverfaren af 25. december 1997, AGB-Info 1997/17.

82 Sag C-82/96 - The Queen mod Secretary of State for Trade and Industry.

83 De fælles sager C/240/98 til C244/98 - Océano Grupo Editorial, S.A. og Salvat Editores, S.A. mod Rocio Murciano Quintero m.fl.

Det kan illustreres med et konkret eksempel fra den tyske retslære.

Direktivet blev gennemført i tysk lovgivning ved en ændring af en eksisterende lov, nemlig loven om almindelige kontraktvilkår (AGBG). På det tidspunkt, direktivet blev gennemført i tysk lovgivning, mente man i Tyskland, at der var fuld overensstemmelse mellem artikel 8[84] i den pågældende lov og direktivet, fordi de kontraktvilkår, som i henhold til denne bestemmelse ikke er undergivet indholdsmæssig kontrol, heller ikke ville være det i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2.

Forskelle i ordlyden af de to bestemmelser giver dog anledning til at tro, at der også er forskel på, hvordan de anvendes. Man har således kendskab til ganske mange sager, hvor en tysk ret i henhold til artikel 8 i AGBG opererer med en meget bred fortolkning af "aftalens hovedgenstand" (et udtryk, der ikke findes i den tyske lov!), hvilket begrænser mulighederne for at foretage en vurdering af kontraktvilkårene. Denne fortolkning af "aftalens hovedgenstand" omfatter f.eks. kontraktvilkår, der fastsætter grænser for, på hvilke betingelser en forbruger kan påberåbe sig en forsikringskontrakt, men også de særlige gebyrer, der forlanges af et kreditinstitut for visse ekstra tjenesteydelser i forbindelse med udstedelsen af et kreditkort eller et opsparingsbevis.

I den tyske juridiske litteratur er der beskrevet talrige sager, hvor Bundesgerichtshof har vurderet anvendelsen af artikel 8 i loven om kontraktvilkår og direktivets artikel 4, stk. 2, uden på noget tidspunkt at komme ind på, hvorvidt tysk retspraksis er i overensstemmelse med de øvrige sprogversioner af direktivet og den fortolkning, som andre europæiske højesteretter har givet, og uden på noget tidspunkt at overveje muligheden af at stille EF-Domstolen et præjudicielt spørgsmål. Tværtimod har Bundesgerichtshof afsagt en kendelse, hvori det blot tørt konstateres: "der Bundesgesetzgeber hat die an die Mitgliedstaaten gerichtete und nur für sie verbindliche Richtlinie … in nationales Recht umgesetzt. Er hat dabei zu einer Änderung des § 8 AGBG wegen seiner Übereinstimmung mit Art. 4 Nr. 2 der Richtlinie keinen Anlaß gesehen … Die Beantwortung der Frage, ob die beanstandete Klausel einer Überprüfung am Maßstab der §§ 9 - 11 AGBG entzogen ist, ist Sache der deutschen Gerichte, über die der Europäische Gerichtshof nach Art. 177 EG-Vertrag nicht zu entscheiden hat"[85].

d) Retslæren

Direktivet har haft enorm betydning for retslæren. Der er offentliggjort i hundredvis af artikler og snesevis af monografier om urimelige kontraktvilkår. Det har ikke blot haft indvirkning på retspraksis, men har også været med til at gøre erhvervslivet mere bevidst om behovet for at udforme kontraktvilkår, som er mere rimelige. Visse kredse inden for juraen har især koncentreret sig om de specielle træk ved det nationale retssystem, mens andre tværtimod har fremhævet de særlige egenskaber ved EF-retten og har forsøgt at se den nationale ret i sammenhæng hermed, også selv om det har ført til resultater, som strider imod den

---

84 I artikel 8 i loven om kontraktvilkår (Gesetz über allgemeine Geschäftsbedingungen/AGBG) står der, at det kun er "bestemmelserne om generelle vilkår, som fastsætter undtagelsesregler fra den almindelige ret eller supplerende regler", der kan indbringes for retten med henblik på en vurdering af indholdet.

85 "Der er i den tyske forbundslovgivning gennemført et direktiv, som er rettet til medlemsstaterne, og som kun er bindende for disse. Der er intet behov for at ændre artikel 8 i loven om kontraktvilkår, fordi denne i forvejen er i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2. De tyske domstole har kompetence til at vurdere, om det pågældende kontraktvilkår er omfattet af kravet om en vurdering af, hvorvidt det er urimeligt, og i henhold til EF-traktatens artikel 177 tilkommer det ikke EF-Domstolen at afgøre dette spørgsmål". BGH 7.7.1998, Der Betriebs-Berater 1998, 1864.

traditionelle retsdogmatik. Det faktum, at der er udviklet en europæisk retslære vedrørende urimelige kontraktvilkår, er et af de mere konkrete resultater af direktiv 93/13/EØF.

e) Andre problemstillinger

Direktivet synes således at have haft en klart positiv virkning, men dog helt utilstrækkelig til at give det ønskede resultat, nemlig ligeværdige kontraktmæssige forhold mellem forbrugere og erhvervsdrivende.

På trods af alt, hvad der er gjort på det retlige område for at afskaffe urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, anvendes sådanne urimelige vilkår dog fortsat i stort omfang.

Desuden må det konstateres, at reglen om, at den ordning, der er indført med henblik på at få et kontraktvilkår erklæret ugyldigt, og som har til formål at beskytte den enkelte forbruger, der bliver offer for et urimeligt kontraktvilkår, kun er delvist effektiv: ordningen er i vidt omfang betinget ikke blot af, at forbrugerne har let adgang til domstolene, men også - og måske først og fremmest - af forbrugeroplysningen og -uddannelsen på disse felter.

Der opstår nye problemer hver eneste dag, fordi forbrugssamfundet hele tiden udvikler sig. Det må befrygtes, at den naturlige udvikling i de økonomiske relationer ikke går i retning af større ligevægt i kontraktforhold.

Samtidig med at Kommissionen lagde sidste hånd på denne rapport, advarede den danske forbrugerombudsmand sine kolleger inden for IMSN - International Marketing Supervision Network[86] - om en ny praksis i forbindelse med kontraktvilkår. Det bliver tilsyneladende stadigt mere almindeligt, at de kontrakter om billeje, som mange forbrugere må skrive under på ved ferie i udlandet, indeholder vilkår, der går ud på, at forbrugerne accepterer, at eventuelle ekstra omkostninger og skadeserstatninger i forbindelse med uheld m.m. trækkes direkte på deres kreditkort. Der skulle være konkrete eksempler på problemer for danske forbrugere, som, efter at et rejsebureau, som på forhånd har modtaget betaling for billejen, er gået konkurs, får trukket beløbet for billejen en gang til på deres kreditkort.

Problemet med den slags vilkår er så meget alvorligere, som forbrugerne ofte kan komme ud for at skulle underskrive denne form for kontrakter på et tredjelands område, selv om direktivets artikel 6, stk. 2, burde dække sådanne situationer. Denne praksis er særdeles bekymringsværdig og samtidig et godt eksempel på, hvordan der hele tiden opstår nye problemer i forbindelse med den voksende globalisering af økonomien.

Det er Kommissionens håb, at denne rapport vil sætte gang i en grundig og seriøs debat om disse komplekse og vigtige emner, og ser frem til at modtage mange kommentarer og forslag.

---

[86] Der er tale om et samarbejdsnet mellem de nationale myndigheder med ansvar for anvendelsen af forbrugerlovgivningen.

Bilag I : Nationale gennemførelseslove og ændringer af eksisterende love og bestemmelser

	Lovgivning meddelt til Kommissionen	Ændrede eller erstattede love
Østrig	Bundesgesetz vom 10.01.1997 mit dem (u.a.) das Konsumentenschutzgesetz geändert wird (BGBl. I N° 6/1997)	Konsumentenschutzgesetz vom 08.03.1979; Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch vom 01.06.1811; Bundesgesetz über das internationale Privatrecht; Zivilprozeßordnung
Belgien	Loi sur les pratiques et sur l'information et la protection du consommateur (Chapitre X, art. 31-34) Loi du 12.06.1991 sur le crédit à la consommation, modifiée par la loi du 06.07.1992 Loi du 25.06.1992 sur le contrat d'assurance terrestre Loi du 04.08.1992 relative au crédit hypothécaire Loi du 03.04.1997 relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec leurs clients par les titulaires de professions libérales Loi du 07.12.1998 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur	Loi du 14.07.1991 sur les pratiques de commerce et l'information et protection du consommateur (L.P.C.)
Danmark	Lov nr. 1098 af 21.12.1994 om ændring af lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område og visse andre love Lov nr. 428 af 01.06.1994 om markedsføring	Lov om markedsføring af 14. juni 1974
Finland	Laki kuluttajansuojalain 3 ja 12 luvun muuttamisesta N° 1259, 16.12.1994 Laki kuluttajansuojalain 4 ja 12 luvun muuttamisesta N° 416, 18.12.1998	Kuluttajansuojalaki N° 38, 20.01.1978
Frankrig	Loi N° 95-96 du 1.02.1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats régissant diverses activités d'ordre économique et commercial. (J.O. du 2.02.1995, p1755)	Loi N° 78-23 du 10.01.1978 Loi N° 88-14 du 05.01.1988
Tyskland	Gesetz vom 19.07.1996 zur Änderung des AGB-Gesetzes und der Insolvenzordnung (BGBl. I N° 36/1996)	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) vom 09.12.1976
Grækenland	Lov nr. 2741 af 28. september 1999 (Grækenlands Statstidende af 28.9.1999)	Lov nr. 1961 fra 1991 om forbrugerbeskyttelse. Lov nr. 2251 af 15.11.1994 om forbrugerbeskyttelse (Grækenlands Statstidende af 16.11.1994)
Irland	Statutory Instrument 95, No. 27 of 1 February 1995: the unfair terms in consumer contracts.	Sale of Goods and Supply of Services Act of 1980

Italien	Art. 25 della Legge N° 52, 06.02.1996 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana No. 34, 10.02.1996) Art. 3 della Legge N° 281, 30.07.1998	Art. 1341, 1342 e 1370 Codice Civile 1942
Luxembourg	Loi du 26.03.1997, Mémorial, A-N° 30 du 29.04.1997	Loi relative à la protection juridique du consommateur du 25.08.1983
Nederlandene	Art. 6.231 tot 6.248 Burgerlijk wetboek (nieuw Burgerlijk Wetboek 1992)	Art. 6.231 - 6.248 Burgerlijk wetboek
Portugal	Decreto-Lei No. 220/95 do 31.08.1995 Portaria n° 1093/95 do 06.09.1995 Decreto-Lei No. 249/99 do 07.07.1999 modificando o Decreto-Lei 446/85	Decreto-Lei N° 446/85 do 25.10.1985
Spanien	Ley 7/1998 del 13.04.1998 sobre las condiciones generales de la contratación (LCGC)	Artículo 10 Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios (LCU) del 19.07.1984
Sverige	Lag om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (1994: 1512) 15.12.1994 Lag 1994:1513	Lag (1971:112)
Det Forenede Kongerige	Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations of 22 July 1999 (Statutory Instrument 1999 N° 2083) revoking the Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations of 1994	Unfair Contract Terms Act (UCTA) of 1977 (Denne lov er ikke blevet ændret og er fortsat gældende) Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations (UTCR) of 8 December 1994 (Statutory Instrument 1994 No. 3159)

Bilag II : "Markedsundersøgelser" og støtte til aktioner fra forbrugerside i flere medlemsstater samtidigt

a) "Markedsundersøgelser"

(1) **Urimelige vilkår i aftaler om levering af visse varer (professor Hans Micklitz, Berlin (D)):**

Der er tale om en undersøgelse af, hvilke virkninger direktiv 93/13/EØF har for aftaler om salg af forbrugsvarer i medlemsstaterne. Undersøgelsen omfatter 545 aftaler inden for fire brancher: biler (155), vaskemaskiner (119), møbler (124) og videooptagere (147). Det fremgår af undersøgelsen, at standardkontrakter er almindeligt forekommende i disse brancher i Tyskland, Nederlandene, Frankrig, Portugal og Italien, mens de stort set ikke findes i Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige.

De urimelige kontraktvilkår, der forekom hyppigst, drejede sig om ophævelse / begrænsning af den erhvervsdrivendes civilretlige ansvar (i 301 af de 545 aftaler) og bortfald af lovfæstede garantier (i 267 af de 545 aftaler); disse to problemområder var de vigtigste i de fire brancher, der indgik i undersøgelsen.

Desuden viser undersøgelsen, at der er visse forskelle mellem de aftaler, der blev analyseret i medlemsstaterne. I Frankrig, Nederlandene, Tyskland, Spanien og Italien vedrørte de urimelige kontraktvilkår primært ophævelse/begrænsning af sælgers ansvar og bortfald af lovfæstede garantier. I Belgien vedrørte de urimelige vilkår i de fleste tilfælde begrænsninger i og hindringer for sagsanlæg ved domstolene. I Danmark var det først og fremmest vilkår om ensidige prisændringer, der forekom i de undersøgte aftaler. I Det Forenede Kongerige var det vilkår, der giver den erhvervsdrivende mulighed for ensidigt at unddrage sig sine forpligtelser, som forekom hyppigst.

(2) **Urimelige kontraktvilkår i visse forsikringsaftaler (Det Juridiske Fakultet i Montpellier (F)):**

Undersøgelsen omfatter 440 forsikringsaftaler fra EU-landene fordelt på to kategorier (bilforsikring og boligforsikring). Det fremgår af undersøgelsen, at der er store forskelle mellem de forskellige lande, der indgår i undersøgelsen (f.eks. blev der ikke fundet nogen urimelige kontraktvilkår i de danske aftaler! Samtidig gik bestemte typer urimelige kontraktvilkår igen i næsten samtlige aftaler fra de øvrige EU-lande). De hyppigst forekommende urimelige vilkår var dem, som på grund af en tvetydig og uklar formulering betyder, at forsikringsselskabet selv kan vurdere aftalens indhold og således kommer til at stå langt stærkere end forsikringstageren (unøjagtigt formulerede vilkår synes således at være det grundlæggende problem, først og fremmest i forsikringspolicer i Nederlandene, Spanien, Luxembourg og Grækenland). Vilkår, der tillader forsikringsselskabet at udsætte udbetalingen af en erstatning, figurerer ligeledes blandt de hyppigst forekommende urimelige vilkår (kun de danske og italienske aftaler indeholdt ikke sådanne vilkår). Undersøgelsen påviste også bemærkelsesværdige forskelle i forsikringsaftaler. F.eks. kan der i tyske, belgiske, franske og italienske forsikringsaftaler forekomme urimelige vilkår om ensidig ophævelse af aftalen fra forsikringsselskabets side efter en forsikringsbegivenhed, medens de spanske, irske, nederlandske og portugisiske aftaler ikke indeholdt sådanne vilkår. Ligeledes forekom der i de tyske, belgiske, græske og italienske forsikringspolicer urimelige vilkår om alt

for lange opsigelsesvarsler, medens sådanne vilkår ikke fandtes i de spanske, franske, irske, luxembourgske, nederlandske og portugisiske forsikringspolicer.

(3) **Urimelige kontraktvilkår i forbindelse med finansielle tjenesteydelser (Confédération syndicale du cadre de vie (F)):**

Denne undersøgelse, som blev gennemført i 1994, omfattede 87 finansieringsaftaler om biler og 88 kontoaftaler; den afslørede, at urimelige kontraktvilkår forekommer meget hyppigt.

Med hensyn til finansieringsaftaler om biler viste undersøgelsen, at der hyppigt forekom urimelige vilkår om begrænsninger i forbrugerens klageadgang (34 konstaterede tilfælde i de 87 aftaler) og store erstatningsbeløb, som forbrugeren skal erlægge, hvis han ikke opfylder sine forpligtelser (28 tilfælde i de 87 aftaler). Med hensyn til kontoaftaler viste undersøgelsen først og fremmest, at der er stor lighed - både i form og indhold - mellem de almindelige betingelser, der anvendes af banker i Nederlandene, Belgien, Grækenland og Danmark.

Blandt de hyppigst forekommende urimelige kontraktvilkår i banksektoren pegede undersøgelsen på vilkår, der begrænser eller helt ophæver bankens ansvar (43 tilfælde i 88 aftaler). Denne form for vilkår forekom imidlertid ikke i de almindelige betingelser hos banker, der opererer i Spanien, Luxembourg og Tyskland.

(4) **Urimelige vilkår i kontrakter om leje af bil til privat brug i EU (UFC Que Choisir (F)):**

Undersøgelsen gennemgik kontraktvilkår i 130 billejekontrakter på grundlag af de i direktivet fastsatte kriterier. Det kunne konstateres, at de hyppigst forekommende urimelige vilkår var dem, der skærper lejerens ansvar (f.eks. indeholdt alle de franske, græske, italienske, luxembourgske og nederlandske kontrakter denne form for vilkår), og vilkår, der begrænser eller ophæver biludlejningsfirmaets ansvar (f.eks. forekom denne form for vilkår i alle de almindelige kontraktbetingelser i de spanske, italienske, nederlandske, tyske og britiske kontrakter). Desuden forekom vilkår, der tillader biludlejningsfirmaet ensidigt at ændre kontrakten, i størsteparten af de belgiske, spanske, italienske, irske, luxembourgske og tyske kontrakter. Kun de portugisiske og nederlandske kontrakter indeholdt ikke sådanne vilkår. Desuden kunne det konstateres, at biludlejningsfirmaerne udformer kontrakterne afhængigt af den kontrol, der udøves i de forskellige nationale lovgivninger, hvilket fremgik af en sammenligning af kontrakterne hos ét og samme firma. En sammenligning af kontraktvilkårene hos mindre firmaer med vilkårene hos de store internationale biludlejningsfirmaer viste, at kontrakterne rent indholdsmæssigt var meget ens, idet der ikke var stor forskel mellem de to grupper med hensyn til antallet af vilkår, der kan anses for urimelige.

(5) **Urimelige kontraktvilkår i den europæiske turistsektor (Bishop & Robertson Chalmers):**

Denne undersøgelse omfattede almindelige kontraktvilkår og -betingelser i rejsebureauernes brochurer og aftaler inden for forskellige turistsektorer (udlejning af huse og lejligheder til turister, timeshare, biludlejning, rejser, krydstogter og andre ydelser) i de 18 lande, der er medlemmer af EØS. Undersøgelsen omfattede 1 773 aftaler og brochurer og afslørede 356 kontraktvilkår eller almindelige

kontraktbetingelser, der må anses for urimelige, heraf 87 på grundlag af det almindelige kriterium i direktivets artikel 3, stk. 1. Af de 356 vilkår drejede de 101 sig om det kontraktmæssige ansvar (det var det største problemområde), og de forekom især i belgiske, spanske, portugisiske, irske, schweiziske og norske aftaler. 56 vilkår drejede sig om muligheden for at gøre aftalen gældende og aftalens udformning (der blev konstateret ganske mange sådanne vilkår i danske, finske, irske, britiske og italienske aftaler, mens de slet ikke forekom i de nederlandske og norske aftaler); 50 vilkår drejede sig om aftalens ophævelse, og 47 drejede sig om ændring af den i aftalen fastsatte pris (der blev ikke fundet nogen vilkår af denne art i de østrigske aftaler). Det skal bemærkes, at der i de britiske, belgiske og østrigske aftaler kunne registreres et stort antal vilkår vedrørende manglende klageadgang eller hindringer for sagsanlæg.

(6) **Anvendelse af direktiv 93/13/EØF på almene forsyningstjenester og offentlige tjenesteydelser (National Consumer Council (UK) og Institut national de la Consommation (F)):**

Undersøgelsen drejede sig om afdækning af urimelige vilkår i de almindelige betingelser for levering af bestemte offentlige tjenesteydelser (vand, elektricitet, postvæsen, telekommunikation, gas, jernbaner, kollektiv transport, sundhedsvæsen), og samtidig ville man efterprøve, om sådanne vilkår var omfattet af bestemmelserne i direktiv 93/13/EØF. Det fremgik af undersøgelsen, at der ikke forekom urimelige vilkår i de almindelige betingelser for elektricitetsforsyningen i Frankrig og heller ikke i de kontraktmæssige vilkår for befordring med bus og metro i Spanien. Undersøgelsen afslørede derimod et ikke ubetydeligt antal urimelige vilkår i de betingelser, der regulerer forholdet mellem leverandør/forbruger, bl.a. med hensyn til ensidig ændring og ophævelse af kontraktvilkår fra leverandørens side (som eksempel kan nævnes vandforsyning i Østrig, Finland, Frankrig, Grækenland og Portugal) og ophævelse af leverandørens ansvar i tilfælde af forsyningsafbrydelse (elektricitet i Belgien og Sverige). Undersøgelsen viste, at forholdene er meget forskellige landene imellem med hensyn til muligheden for at vurdere, hvorvidt kontraktvilkårene vedrørende offentlige tjenesteydelser er urimelige. Med undtagelse af visse nationale retsinstanser (her nævnes Østrig, Danmark og Grækenland) er kontrollen med kontraktvilkårene begrænset enten med henvisning til direktivets artikel 1, stk. 2, eller en tilsvarende bestemmelse, der fandtes i forvejen, eller af lex superior- eller lex specialis-princippet eller reglen om adskillelse af den lovgivende, dømmende og udøvende magt, eller simpelthen fordi forholdet mellem leverandøren og forbrugeren ikke er kontraktmæssigt. Forfatterne til undersøgelsen peger på, at det er nødvendigt at lade offentlige tjenesteydelser være omfattet af direktivet i fuldt omfang, enten via forudgående kontrol foretaget af en uafhængig regeludstedende instans eller via efterfølgende kontrol.

(7) **Kontraktvilkår inden for fragt- og passagerflyvning (Frère Cholmeley Bischoff Solicitors og Det Internationale Institut for Luft- og Rumfartslovgivning ved Universitetet i Leiden)**

Denne undersøgelse, der stammer fra 1997, omfattede ikke blot de kontraktvilkår, der anvendes af 24 luftfartsselskaber (hvoraf 21 har deres hovedsæde i EU-lande), der beflyver EU's luftrum, men også en række tekster, der er vedtaget af Den Internationale Luftfartssammenslutning (IATA), og som vedrører kontraktvilkår (resolutionerne 724, 724a og 745) og almindelige transportbetingelser (især henstilling 1724).

Undersøgelsen viste, at der var ganske mange vilkår, der måtte betegnes som urimelige, især i IATA-teksterne.

Hvis man vil afskaffe urimelige vilkår inden for denne branche, bør EU ifølge undersøgelsens forfattere opstille retningslinjer for anvendelsen af direktiv 93/13/EØF på luftfartsselskabernes almindelige betingelser. Disse retningslinjer skal ikke udelukkende vedrøre indholdet af de almindelige betingelser, men også de nærmere vilkår for, hvordan passageren eller kunden gøres bekendt med dem.

b) Støtte til aktioner fra forbrugerside i flere medlemsstater samtidigt

(1) **Urimelige kontraktvilkår i aftaler om ny teknologi - aktionen koordineres af Confédération syndicale de cadre de vie (F):**

Denne prøvesag skulle vise, i hvilket omfang gennemførelsen af direktiv 93/13/EØF i fem EU-lande (Belgien, Frankrig, Spanien, Italien og Portugal) havde indvirkning på indholdet af forbrugeraftaler (mobiltelefoni og kabel- og satellit-tv), og havde samtidig til formål at få ændret kontraktvilkårene enten via forhandlinger eller ad rettens vej, og få skabt den fornødne ligevægt mellem den erhvervsdrivende og forbrugerne, så man undgår tvister. Der blev rent faktisk opnået visse positive resultater via forhandlinger. f.eks. forpligtede visse kabel-tv-operatører sig til ikke længere ensidigt at ændre deres takster eller udbuddet af kanaler til deres abonnenter. De forpligtede sig også til at underrette kunderne på forhånd om alle ændringer og give dem mulighed for at ophæve aftalen. Som et andet eksempel kan nævnes, at operatørerne ved tekniske afbrydelser af mere end 48 timers varighed refunderer den dertil svarende del af abonnementsprisen; tilbagebetaling af depositum sker herefter hos visse operatører inden en måned imod tidligere inden 60 dage. Operatørerne stiller bestemte former for udstyr til rådighed for abonnenterne (dekoder o.lign.). Hvis udstyret går i stykker eller bliver stjålet, vil de ikke længere systematisk kræve, at abonnenten godtgør udstyret eller betaler for reparationen, medmindre han er ansvarlig for skaden eller kan gøres ansvarlig for tyveriet. Aktionen fortsætter nu uden støtte fra Kommissionen, men der er allerede indledt fire søgsmål, som nu verserer i Frankrig, Spanien og Italien.

(2) **Fælles aktion for at få afskaffet urimelige vilkår i billejekontrakter - aktionen koordineres af EDOCUSA (E):**

Seks forbrugersammenslutninger er gået sammen om denne fælles aktion, som har til formål at undersøge de almindelige betingelser, der anvendes af fem store biludlejningsfirmaer i seks europæiske lande, og at få fjernet urimelige kontraktvilkår i disses standardkontrakter enten via forhandling eller ad rettens vej. 21 standardkontrakter er indsamlet og analyseret. Der blev ført forhandlinger med firmaerne for at få dem til at bringe deres almindelige betingelser i overensstemmelse med de nationale gennemførelsesbestemmelser. Eftersom disse forhandlinger ikke førte til nogen konkret aftale, besluttede forbrugersammenslutningerne at anlægge sag for at få nedlagt forbud mod anvendelsen af de pågældende almindelige betingelser. Så reagerede nogle af firmaerne og accepterede i 1998 at undertegne aftaler med forbrugersammenslutningerne om ændring af de pågældende vilkår.

(3) **Fælles aktion om afskaffelse af urimelige vilkår i timeshare-kontrakter - aktionen koordineres af Test Achats (B); fælles aktion om fjernelse af urimelige kontraktvilkår i rejsekontrakter - aktionen koordineres af EDIDECO (P):**

Disse to aktioner, der iværksættes af forbrugersammenslutninger i syv EU-lande (B, F, I, P, E, L og NL), tager sigte på at afdække urimelige vilkår i standardkontrakter om pakkerejser og timeshare og få dem afskaffet enten via forhandling eller ad rettens vej. Aktionerne er endnu ikke afsluttet, og ifølge de seneste oplysninger fra parterne er der indledt lovende forhandlinger med en række selskaber, der sælger pakkerejser. På timeshare-området har gennemførelsen for nylig af direktiv 94/47/EF i visse lande betydet, at bestemte aktører er forsvundet fra markedet, medens andre på eget initiativ skulle have ændret deres almindelige betingelser for at bringe sig i overensstemmelse med den nye nationale lovgivning. I disse tilfælde bør der foretages en fornyet vurdering af de ændrede almindelige betingelser.

Bilag III : Statistikker fra Clab-databasen

Den foreliggende rapport indeholder en række diagrammer, der skal give en form for overblik over de forskellige data og resultater, der foreløbig er indlæst i Clab-databasen, som på nuværende tidspunkt omfatter 7 649 registrerede sager.

Den første række diagrammer (1-7) viser udelukkende de generelle data, der er samlet i basen, medens de efterfølgende diagrammer giver mulighed for en mere detaljeret analyse af selve kontraktvilkårene (8-11) og hyppigheden af deres forekomst i bestemte brancher (12A-15B).

Figur 1 viser de forskellige typer afgørelser om, hvorvidt der er tale om et urimeligt kontraktvilkår. Clab-databasen omfatter således ikke blot retskendelser (det er langt de fleste), men også administrative afgørelser, voldgiftsafgørelser, forlig mellem parterne samt forskellige former for branchedisciplin, der findes i visse medlemsstater.

Figur 2 viser, hvilke typer sager der er tale om. Det kan enten være et individuelt søgsmål (hvor en af parterne indbringer et tvistemål for at få sagen løst), en sag af præventiv karakter (især søgsmål med påstand om forbud, henstillinger og branchedisciplinordninger, der tager sigte på at afskaffe brugen af urimelige kontraktvilkår) eller et fælles søgsmål (i visse medlemsstater kan forbrugersammenslutningerne gå sammen om et individuelt søgsmål og anmode en kompetent retsinstans om at nedlægge forbud mod anvendelsen af urimelige kontraktvilkår).

Figur 3 viser, hvordan de pågældende kontraktvilkår er blevet vurderet. Figuren viser også, hvor stor en del af afgørelserne der ikke har anvendt den gældende lovgivning om urimelige kontraktvilkår på konkrete sager, fordi de pågældende sager lå uden for denne lovgivnings anvendelsesområde.

Figur 4 viser, i hvilke typer kontrakter der indgår kontraktmæssige vilkår, som er blevet vurderet. Det drejer sig om salgsaftaler, lejekontrakter, leasingkontrakter og aftaler om tjenesteydelser. Sidstnævnte, der udgør størsteparten af de aftaler, som indgår i basen, er underinddelt i tjenesteydelser i tilknytning til varer (reparation, installation, vedligeholdelse, eftersalgsservice m.m.), og tjenesteydelser, der ikke har tilknytning til varer (banktransaktioner, forsikring, kreditgivning, transport, el-, gas- og vandforsyning, sundheds-ydelser m.m.).

Figur 5 viser, hvem der er parter i de registrerede sager. Flertallet af afgørelserne i databasen vedrører kontrakter mellem en forbruger og en erhvervsdrivende (begrebet forbruger er enten defineret i overensstemmelse med direktivet - det er langt de fleste tilfælde - eller defineret i henhold til en national lovgivning, hvis anvendelsesområde i visse tilfælde er mere omfattende end EF-reglernes). Databasen indeholder imidlertid også nogle afgørelser, der vedrører standardkontrakter mellem erhvervsdrivende. Det kan være interessant at medtage dem, fordi de pågældende løsninger vil kunne overføres på forbrugeraftaler.

Figur 6 viser, hvor mange kendelser der er afsagt henholdsvis før og efter tidsfristen for direktivets gennemførelse. Ud af i alt 7 649 sager omfatter databasen ca. 3 000 sager fra før 1. januar 1995 (den første sag går således tilbage til den 4. november 1931, og der er tale om en kendelse afsagt af Islands højesteret).

Figur 7 viser fordelingen af sager både efter antal og efter type (individuel eller præventiv) på de lande, der indgår i databasen (EU-medlemsstaterne plus Island og Norge). Man kan således

se, at der er særligt mange sager af præventiv karakter i Tyskland, Østrig, Frankrig og Det Forenede Kongerige. Derimod er denne type sager langt mindre udbredt i Belgien og Spanien og forekommer slet ikke i Irland og Luxembourg.

Figur 8 viser vurderingen af, hvorvidt vilkårene er omfattet af bilaget til direktivet eller ej. Ud af de 7 649 sager, der er registreret i databasen, er 4 497 (59%) vurderet som værende omfattet af bilaget. Det viser ikke blot, hvor vigtig listen i bilaget er - og dermed behovet for at udbygge den - men også hvor vigtigt det er at have et generelt kriterium for vurderingen af, om der i de resterende 3 152 sager (41%) er tale om urimelige vilkår eller ej.

Figur 9 viser, hvordan de 4 497 sager, der er omfattet af bilaget, er fordelt på de 17 punkter i listen (eftersom visse kontraktvilkår kan falde ind under flere punkter på listen, er det samlede antal registrerede sager oppe på 5 274). De hyppigst forekommende vilkår vedrører punkt b) (begrænsninger i eller ophævelse af forbrugerens lovfæstede rettigheder i tilfælde af manglende opfyldelse af aftalen fra den erhvervsdrivendes side), punkt e) (krav om erlæggelse af store erstatningsbeløb i tilfælde af manglende opfyldelse af aftalen fra forbrugerens side), punkt i) (forbrugerens accept af vilkår, han ikke har haft kendskab til før aftalens indgåelse) og punkt q) (manglende klageadgang eller hindringer for sagsanlæg).

Figur 10 giver mulighed for at vurdere, hvad det er for kontraktvilkår der anses for urimelige.

- 2 443 vilkår (28%) af i alt 8 858 vilkår vedrører forpligtelser, som pålægges forbrugeren af den erhvervsdrivende. Der er tale om følgende:

  - 1003 vedrører ophævelse eller begrænsninger af rettigheder

  - 582 drejer sig om sanktioner fastsat i aftalen

  - 296 drejer sig om særlige omkostninger (især i forbindelse med aftaler, hvori der indgår provision, kautionsstillelse og kurtage)

  - 228 drejer sig om ansvar

  - 156 vedrører de nærmere vilkår for opfyldelse af garantier og

  - 91 drejer sig om krav til forbrugeren om at underrette sælger, hvis varen ikke opfylder forbrugerens krav.

  Desuden vedrører ganske mange vilkår også forskellige "positive" forpligtelser (såsom frister og nærmere vilkår, som den erhvervsdrivende fastsætter for reklamationer: Clab AT 000012) og "negative" forpligtelser (såsom begrænsninger i brugsretten i lejekontrakter og aftaler om løsøreinstallationer: Clab SE 000092 og Clab FR 000342).

- 1 380 urimelige kontraktvilkår (16%) vedrører ophævelse af eller begrænsninger i den erhvervsdrivende ansvar (fejl ved leverede varer eller tjenesteydelser, skader forårsaget af den erhvervsdrivende eller tredjemand, problemer med levering af varer eller tjenesteydelser m.m.).

- 1 133 vilkår (13%) drejer sig om formuleringen af almindelige betingelser (klarhed, forståelighed) og muligheden for at gøre dem gældende over for forbrugeren (vilkår, som den erhvervsdrivende lader slette eller indsætte, medens aftalen løber).

- 787 vilkår (9%) vedrører prisen og betalingen (fastsættelse, ændring og nærmere vilkår).

- 787 vilkår (9%) drejer sig om aftalens ophør (nærmere vilkår, ophævelse, forlængelse, tilbagetrækning m.m.).

- 744 vilkår (8%) vedrører vilkårene for den erhvervsdrivendes opfyldelse af sine forpligtelser (karakteristika ved varer eller tjenesteydelser, fejlleverancer, leveringsvilkår m.m.).

- 694 vilkår (8%) drejer sig om aftalens indgåelse (vilkår, gyldighed, form m.m.).

- 644 vilkår (7%) drejer sig om klageadgang i bredeste forstand (værneting, klageinstanser, gældende ret, bevismidler m.m.).

- 177 vilkår (2%) vedrører fortolkning af og ændringer til aftalen (ændringer, overdragelse m.m.).

- 69 vilkår (1%) har til formål at omgå gældende lovgivning.

Figur 11 viser, hvor udbredt urimelige kontraktvilkår er i de forskellige brancher. Sektorerne for fast ejendom og finansielle tjenesteydelser er de brancher, hvor databasen har registreret det største antal sager om urimelige kontraktvilkår. I rubrikken "Andet" indgår forskellige typer økonomiske aktiviteter såsom abonnementsaftaler (aviser, tidsskrifter, betalings-tv m.m.), reparations- og vedligeholdelsesservice (nøgler, låse, beklædning, biler m.m.), spredningsservice, restaurationsbranchen, foto- og filmfremkaldelse, lotterier og hestevæddeløb, lager- og opmagasineringskontrakter, parkeringsservice, au pair-kontrakter, sikkerhedssystemer, mobiltelefoni m.m..

De følgende diagrammer giver et mere detaljeret indtryk af bestemte brancher, hvor der forekommer særligt mange urimelige kontraktvilkår. Det drejer sig om finansielle tjenesteydelser (figur 12A og 12B), forsikring (figur 13A og 13B), fast ejendom (figur 14A og 14B) og basistjenesteydelser (figur 15A og 15B). For hver enkelt branche angives karakteren af de urimelige vilkår, der er registreret (figur A), og antallet af vilkår, der anses for urimelige, fordelt på de forskellige områder i tilknytning til den pågældende branche (figur B). For de sektorer, der figurerer under betegnelsen "Andet", gives der i det følgende yderligere forklaringer med henvisning til nogle eksempler på konkrete sager i databasen.

Figur 12A og 12B vedrører finansielle tjenesteydelser (1 200 registrerede urimelige kontraktvilkår).

Figur 12A viser, at de urimelige kontraktvilkår, der forekommer hyppigst i forbindelse med finansielle tjenesteydelser, vedrører forpligtelser, som den erhvervsdrivende pålægger forbrugeren (37%), aftalens indgåelse (17%), de pågældende vilkårs formulering og muligheden for at gøre dem gældende (10%) samt vilkår om pris og betaling (9%) og aftalens ophør (8%). De urimelige vilkår, der er færrest af, er dem, der har til formål at omgå gældende lovgivning (2%), og dem, der fortolker og ændrer aftalen (2%).

Det fremgår af figur 12B, at der er særligt mange urimelige vilkår i forbindelse med forbrugslån (37% drejer sig om lån til køb af løsøre, og 8% vedrører prioritetslån). Der er

også fundet urimelige kontraktvilkår i aftaler om bankkonti (28%), kredit- og betalingskort (9%), investeringer (2%), checks (2%) og pengeoverførsler (2%).

I rubrikken "Andet" (12%) indgår også urimelige kontraktvilkår i aftaler om kautionsstillelse (Clab DE 000004), aftaler om garantistillelse (Clab SE 000043), transaktioner i tilknytning til egenveksler (Clab FI 000179), forvaltningsaftaler om inddrivelse af veksler (Clab ES 000341), aftaler om åbning af opsparingskonti (Clab AU 000346) og især aftaler om leje af bankbokse (Clab FR 000210) og om finansiering af lejemål (Clab BE 000477).

Figur 13A og 13B vedrører forsikring (502 registrerede urimelige kontraktvilkår).

Det fremgår af figur 13A, at der forekommer mange urimelige kontraktvilkår, der drejer sig om forpligtelser, som pålægges forbrugeren (25%), forsikringsselskabets ansvar (20%), vilkårenes formulering og mulighederne for at gøre dem gældende (16%), de nærmere vilkår for opfyldelsen af selskabets forpligtelser (12%) og aftalens ophør (10%). Omvendt er det de færreste urimelige vilkår, der har til formål at omgå gældende lovgivning (1%), eller som vedrører prisen og betalingen (3%).

Figur 13B viser, at der forekommer mange urimelige kontraktvilkår i aftaler om hus- og boligforsikring (21%), bilforsikring (21%), sygeforsikring (15%), ansvarsforsikring (13%) og livsforsikring (8%).

I rubrikken "Andet" (31%) findes der talrige kontraktvilkår, som vurderes som urimelige, i andre forsikringspolicer, bl.a. inden for retshjælpsforsikring (Clab DE 000102 og DE 000972) og rejseforsikring (Clab SE 000189). Der er også registreret urimelige kontraktvilkår inden for tyveriforsikring (Clab ES 000074), forsikring af andet løsøre end biler (Clab IS 000021 og GR 000498), forsikring af anden fast ejendom end boliger (FI 000196), transportforsikring (Clab DE 000539), søforsikring (Clab ES 000562), forsikring mod storm- og vandskader (Clab DK 000007) m.m.

Figur 14A og 14B drejer sig om fast ejendom (1 336 registrerede urimelige kontraktvilkår).

Det fremgår af figur 14A, at der findes mange urimelige kontraktvilkår, som vedrører forpligtelser, der pålægges forbrugeren (29%), kontraktbetingelsernes formulering og mulighederne for at gøre dem gældende (12%), de nærmere vilkår for prisen og betalingen (12%) og den erhvervsdrivendes ansvar (12%). De urimelige vilkår, der er færrest af, vedrører omgåelse af gældende lovgivning (1%) og fortolkning og ændring af aftalen (2%).

Figur 14B viser, at der findes mange urimelige kontraktvilkår i byggeaftaler (31%), salgsaftaler (16%), aftaler om indretning (10%), aftaler med ejendomsmæglere (7%) og aftaler om opvarmning (6%).

I rubrikken "Andet" (29%) forekommer der mange urimelige kontraktvilkår inden for aftaler om ejendomsudlejning (Clab DE 000017), aftaler om vedligeholdelse af elevatorer (Clab ES 000016) og aftaler om tilslutning af alarmsystemer (Clab NO 000015). Der er fundet andre urimelige kontraktvilkår i timeshare-kontrakter (Clab DE 000329), aftaler om vedligeholdelse og rengøring (Clab GB 000056, BE 000320, DE 001156, FR 000479), aftaler om ældrepleje (Clab FR 000229) m.m.

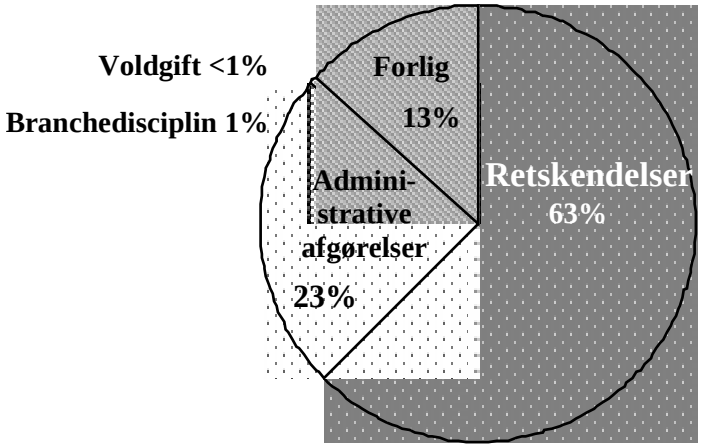
Figur 15A og 15B vedrører almene forsyningstjenester og offentlige tjenesteydelser (480 registrerede urimelige kontraktvilkår).

Det fremgår af figur 15A, at der findes mange urimelige kontraktvilkår, som vedrører forpligtelser, der af selskaberne pålægges forbrugeren (28%), formuleringen af de kontraktmæssige betingelser og muligheden for at gøre dem gældende (15%), prisen og betalingen (13%), aftalens ophør (12%) og ansvar (11%).

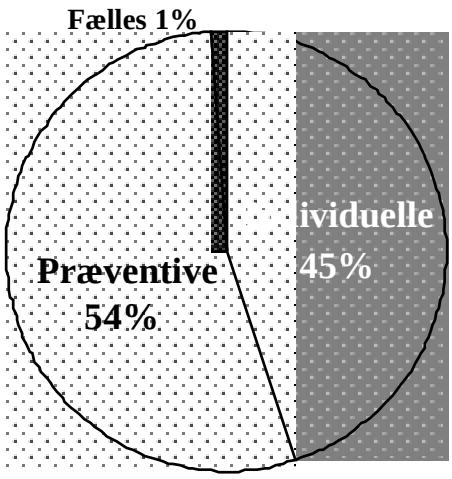
Figur 15B viser, at der forekommer mange urimelige kontraktvilkår inden for telefontjenester (31%), vandforsyning (13%), gasforsyning (11%), elektricitetsforsyning (8%) og posttjenester (1%), som er de delsektorer, hvori der er konstateret et stort antal urimelige kontraktvilkår.

I rubrikken "Andet" (37%) er der konstateret mange urimelige kontraktvilkår i aftaler om kabeltilslutning (Clab DE 000648), Internet-tjenester (Clab AT 000655) og varmeanlæg (Clab DE 000601). Også inden for andre tjenesteydelser forekommer der urimelige kontraktvilkår; her kan nævnes bedemandsforretninger (Clab BE 000305), renovationstjenester (Clab DE 001528), kabelanlæg og gasfyr (Clab DE 000431 og DE 000519) m.m.

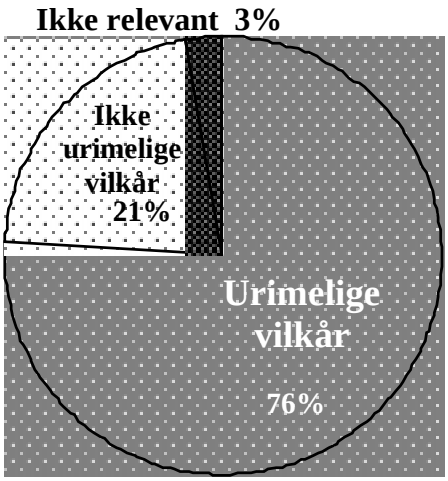
1. Typer afgørelser



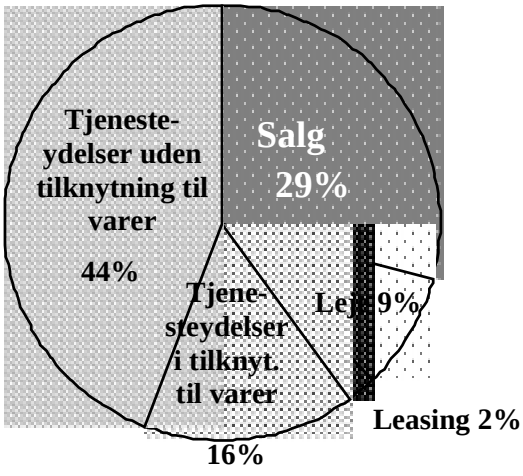
2. Typer sager



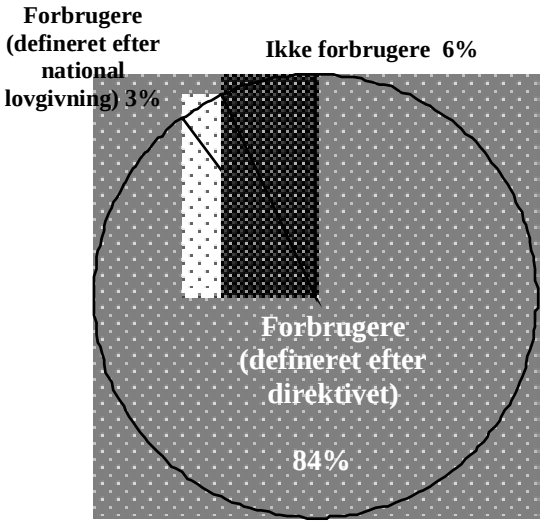
3. Vurdering



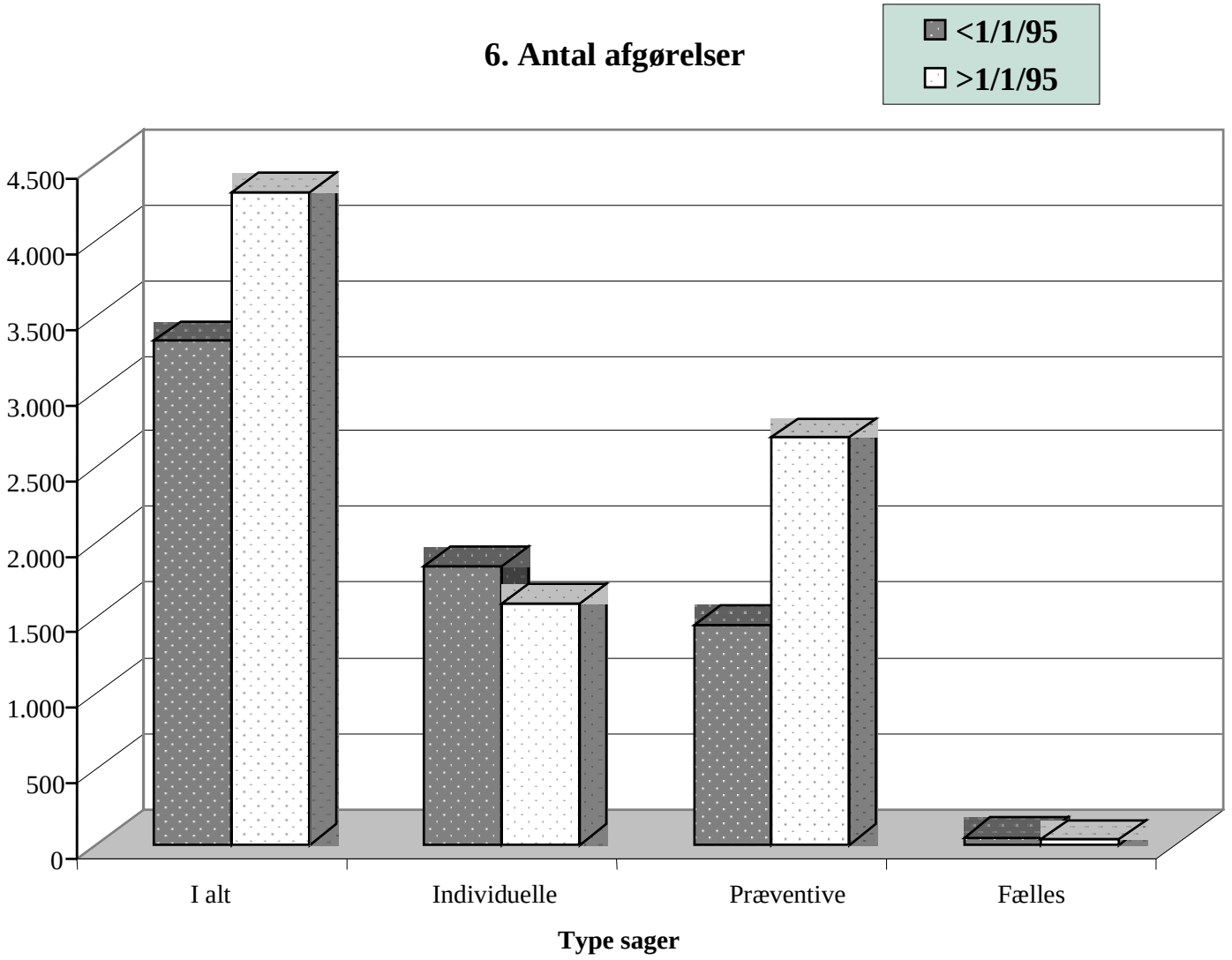
4. Typer Kontrakter

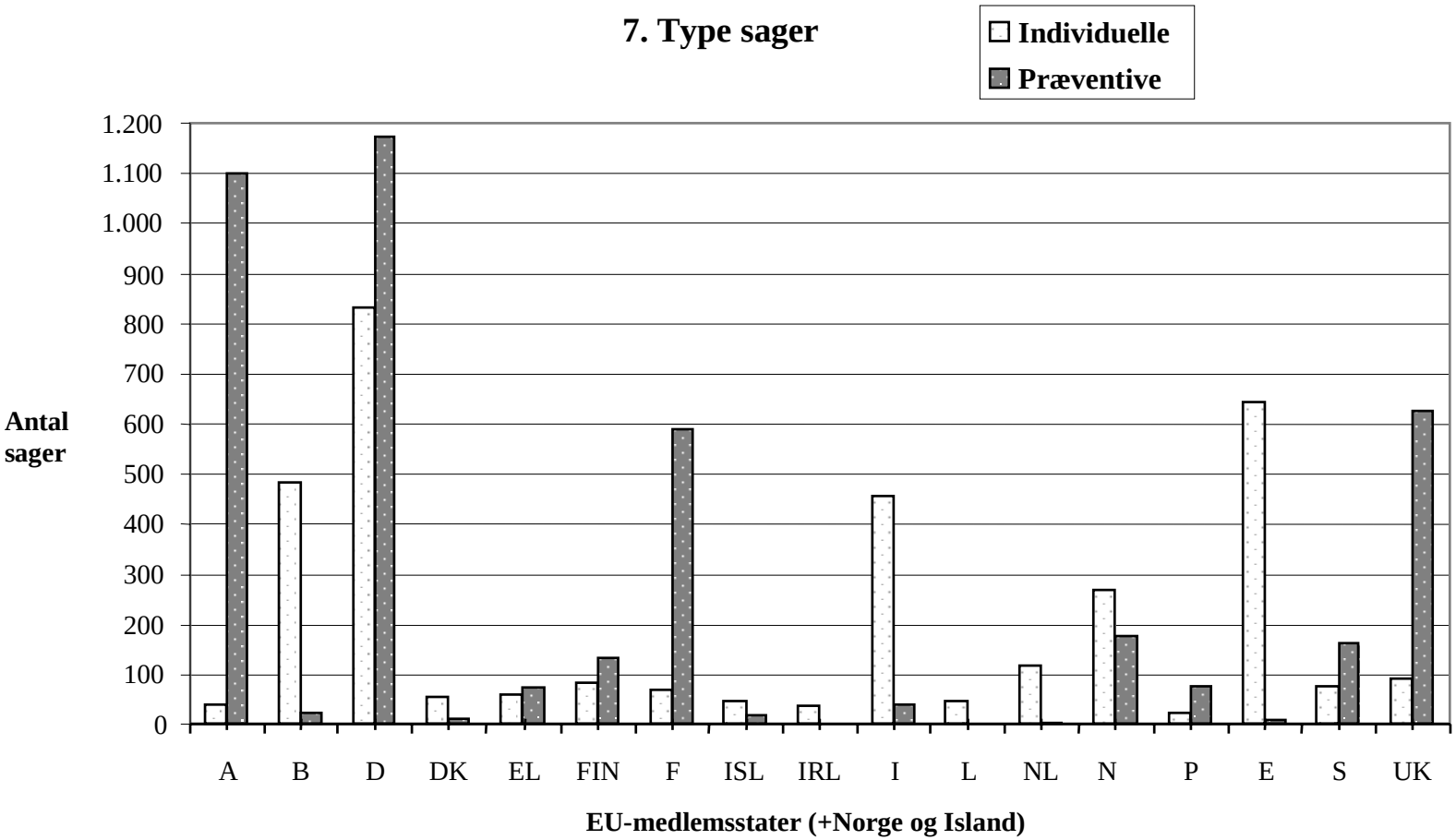


5. Sagens parter

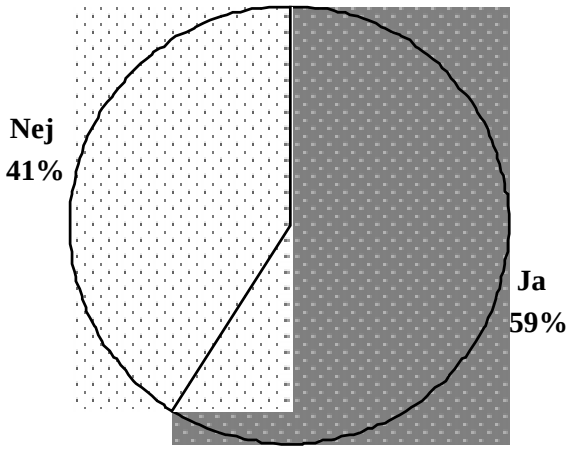


6. Antal afgørelser

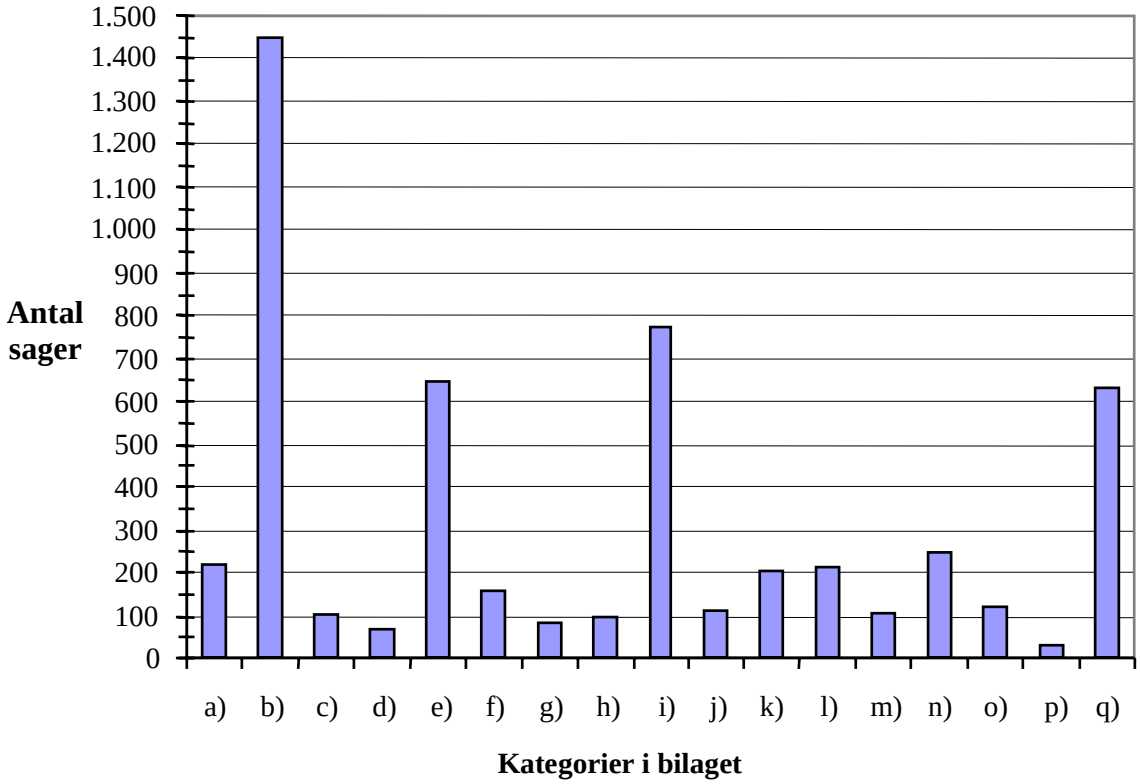



7. Type sager
Individuelle
Præventive
1.200
1.100
1.000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
Antal sager
A
B
D
DK
EL
FIN
F
ISL
IRL
I
L
NL
N
P
E
S
UK
EU-medlemsstater (+Norge og Island)

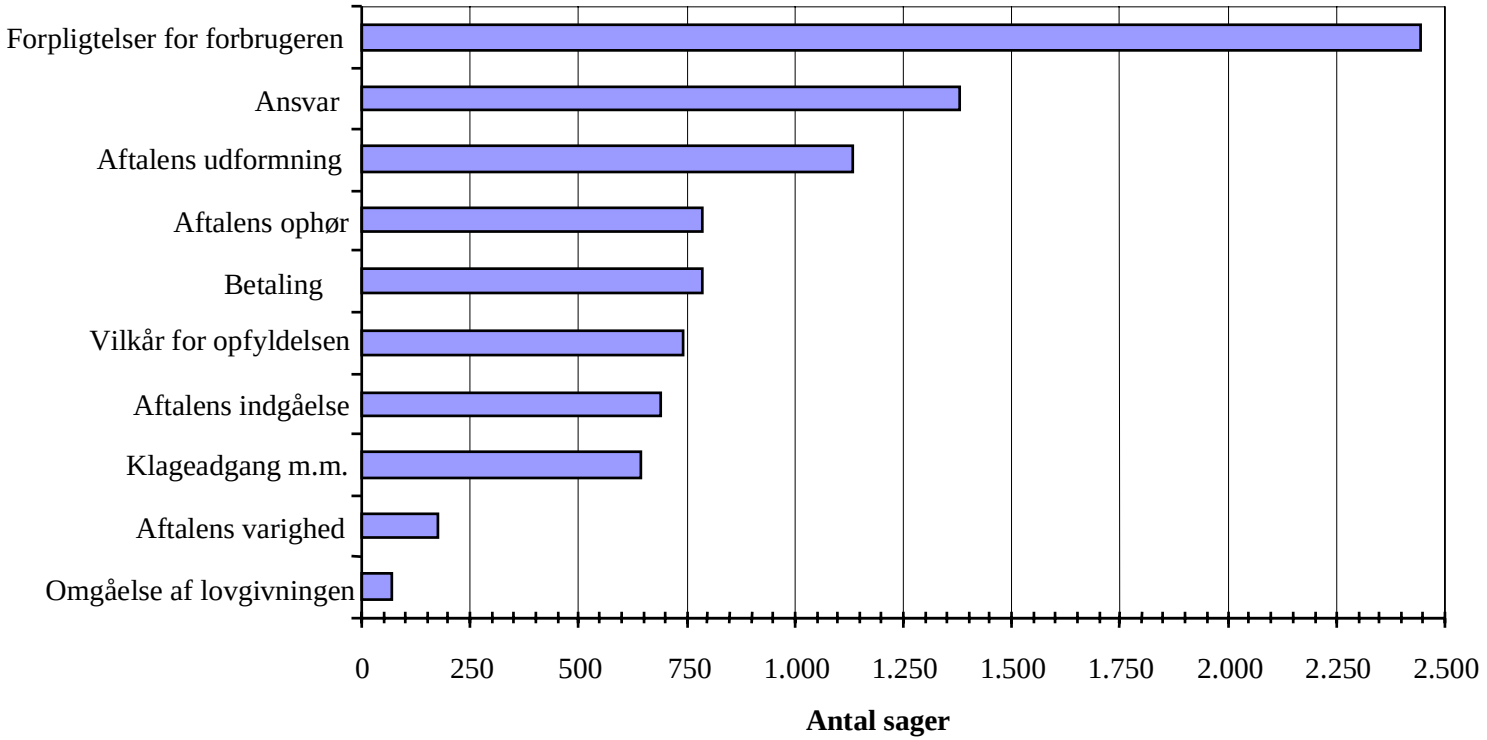
8. Vilkår omfattet af bilaget til direktivet



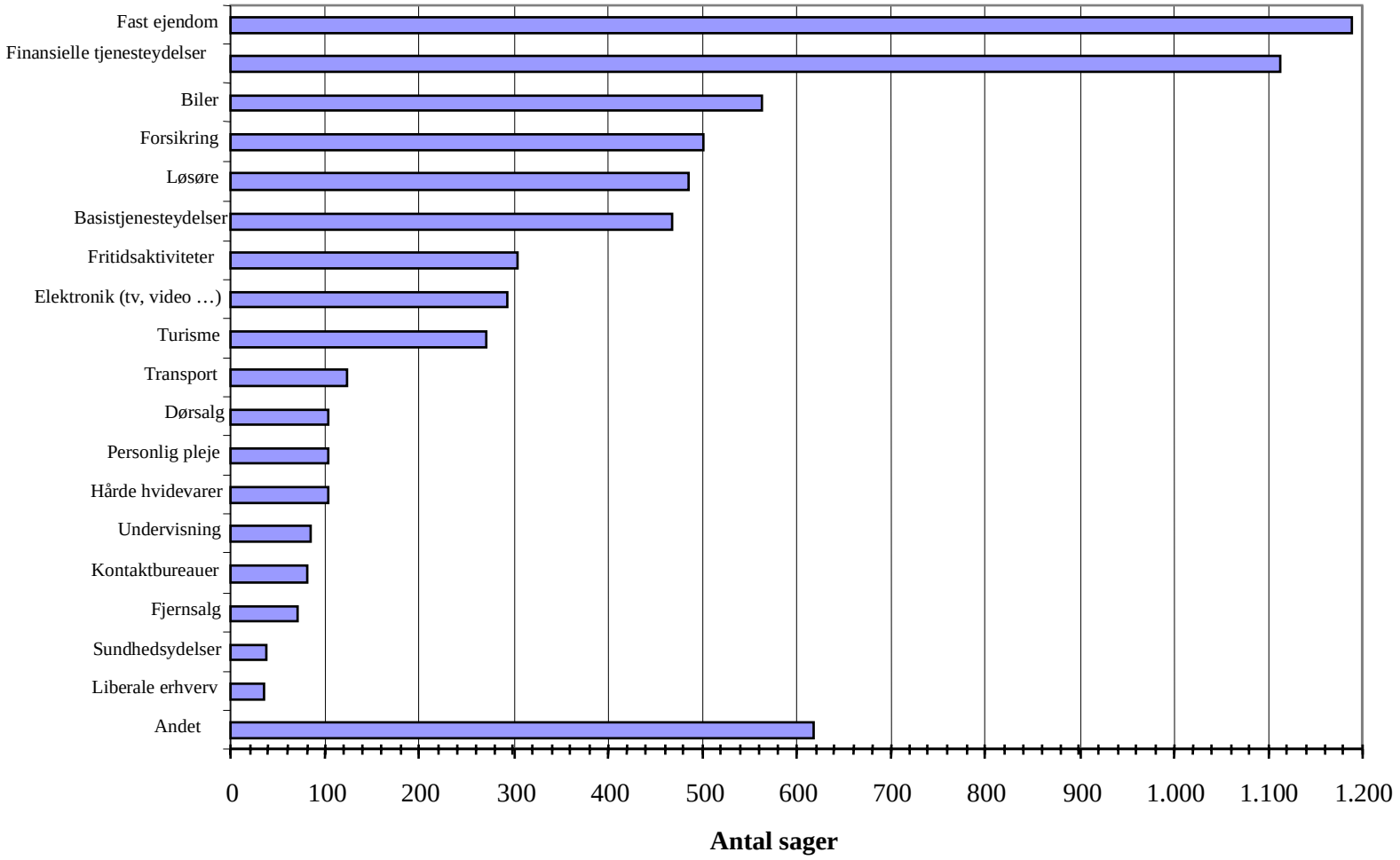
9. Fordelingen af sager på de forskellige kategorier af urimelige vilkår i bilaget til direktivet



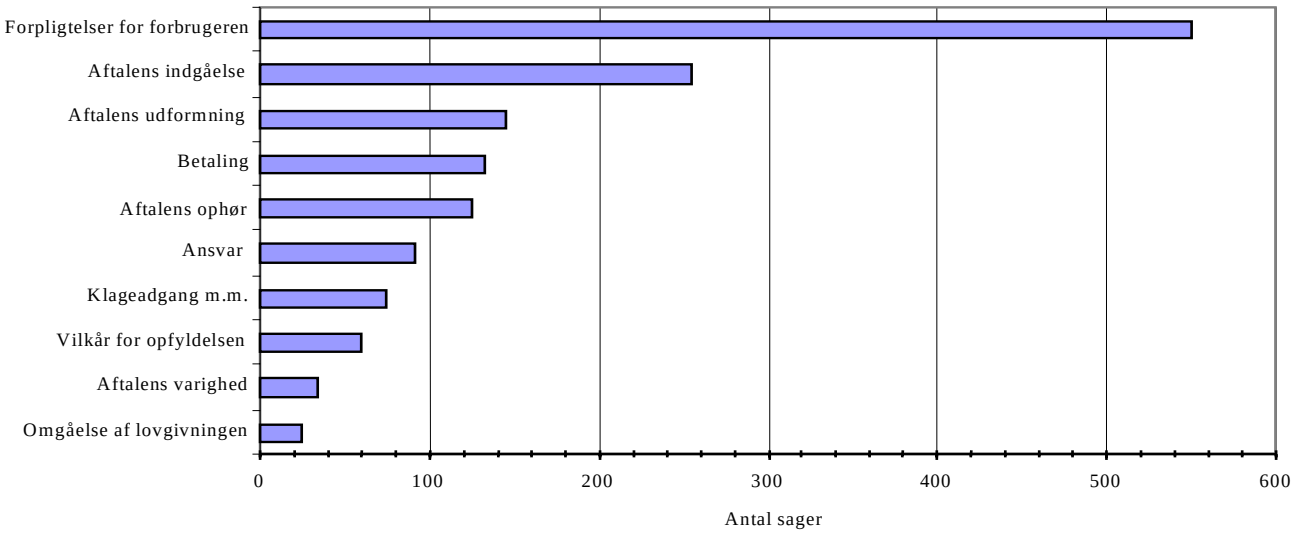
10. Typer urimelige kontraktvilkår



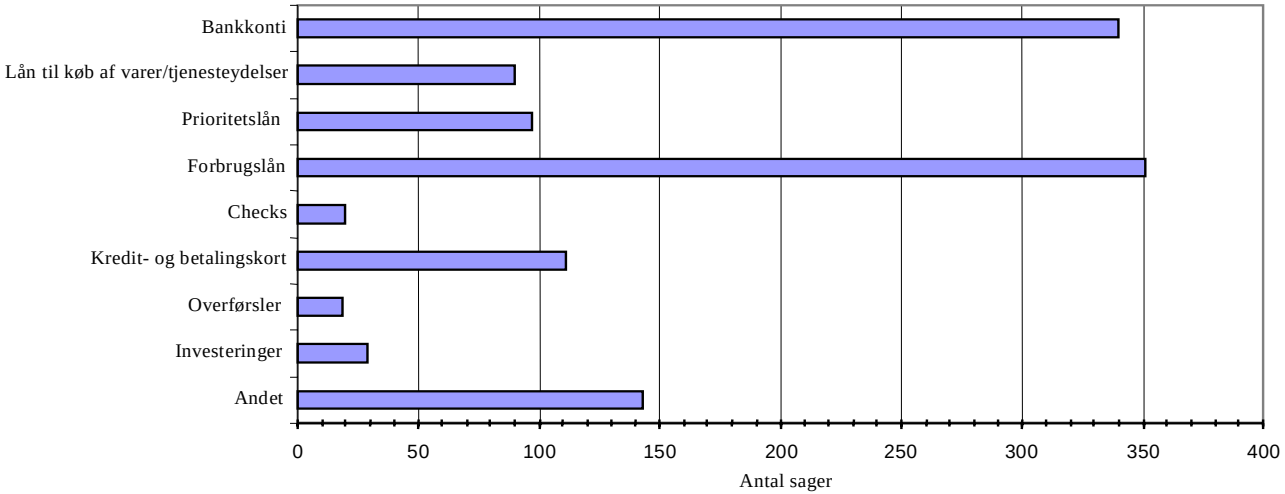
11. Urimelige kontraktvilkår i de forskellige brancher



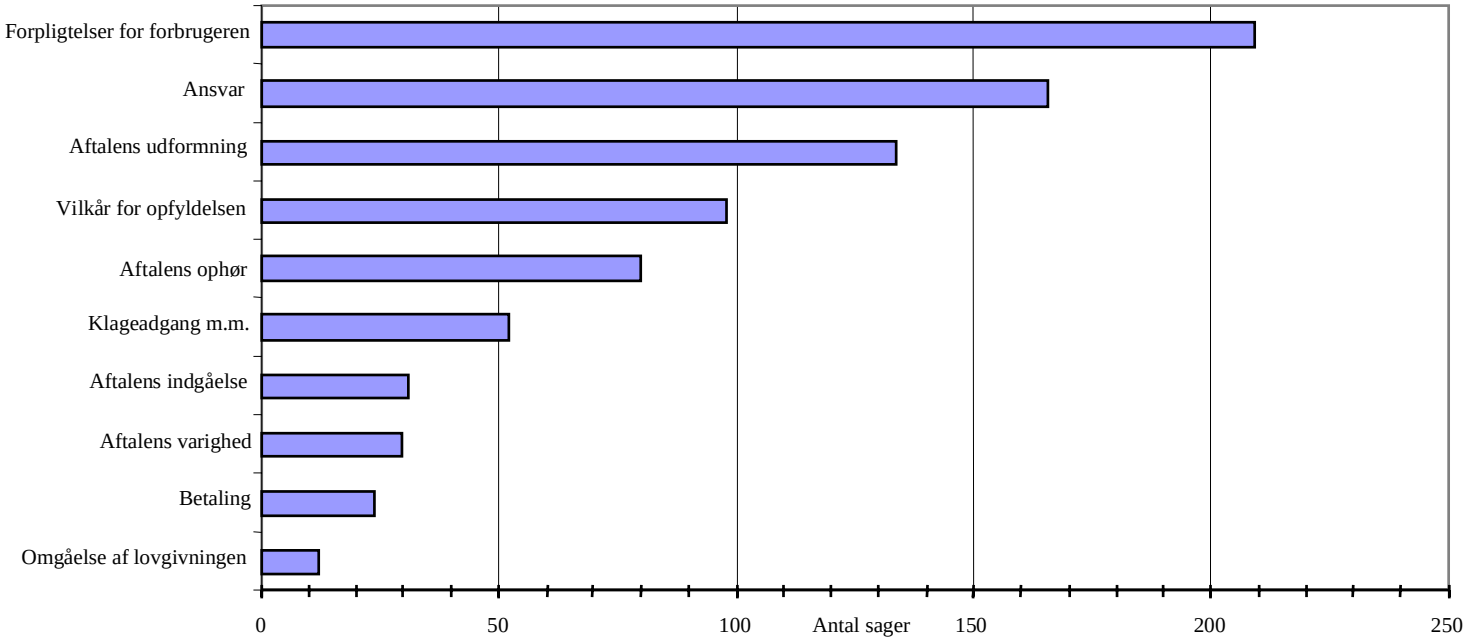
12A. Typer urimelige kontraktvilkår i sektoren for finansielle tjenesteydelser



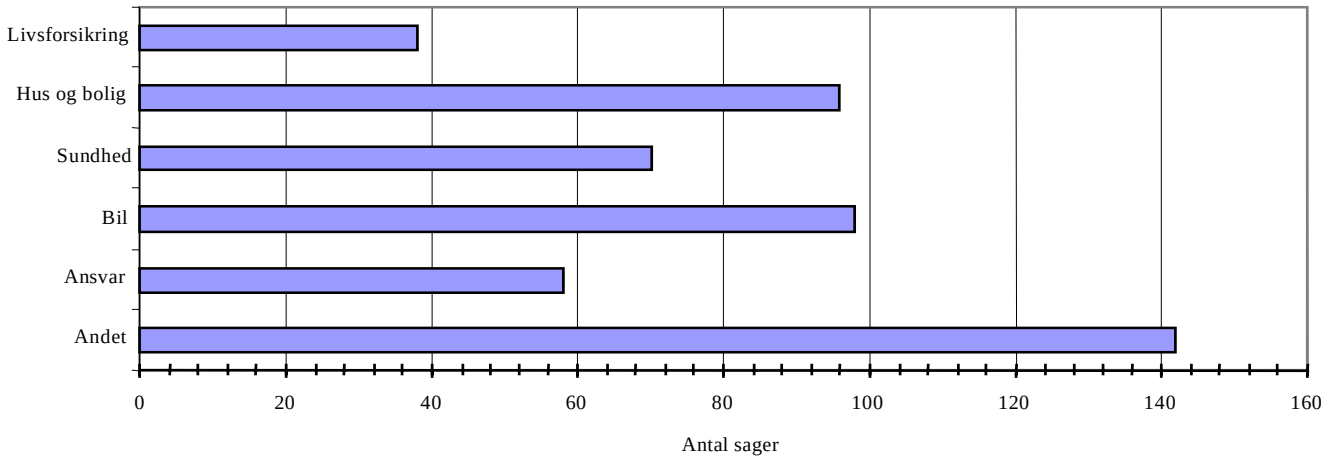
12B. Urimelige kontraktvilkår efter type finansielle tjenesteydelser



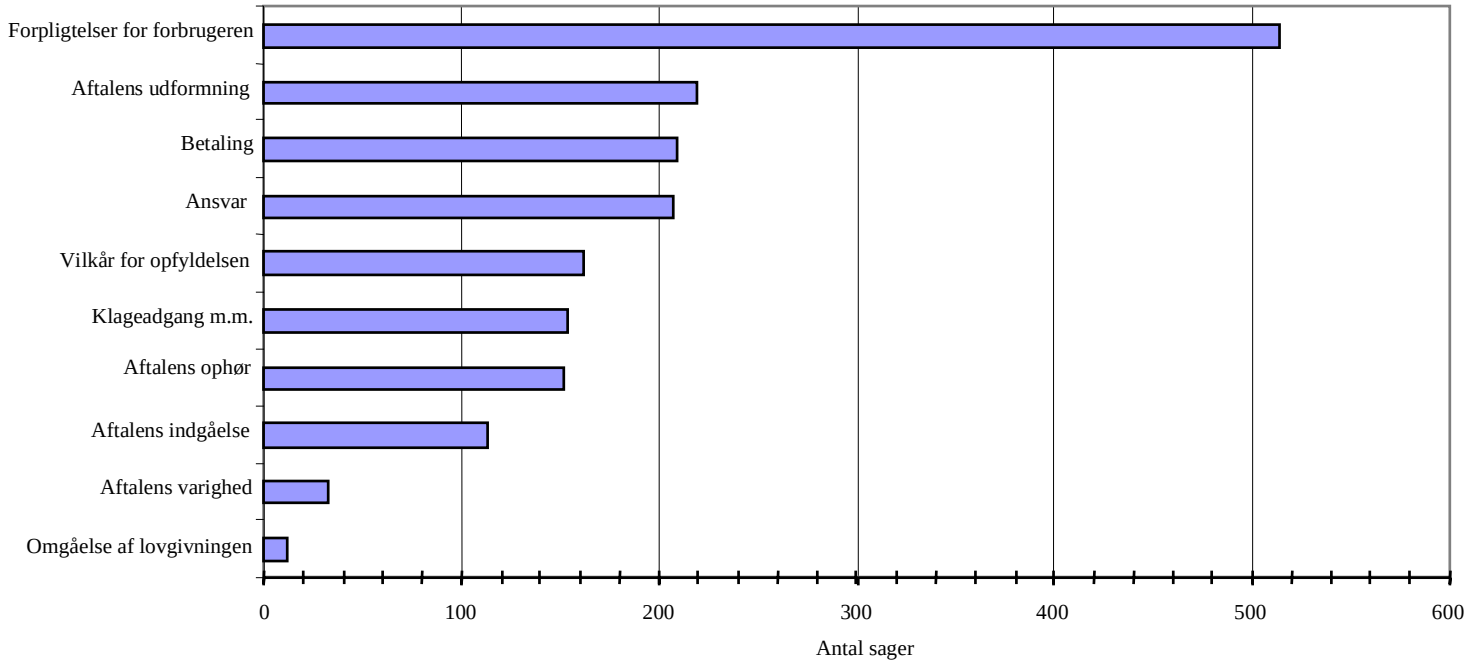
13A. Typer urimelige kontraktvilkår i forsikringssektoren



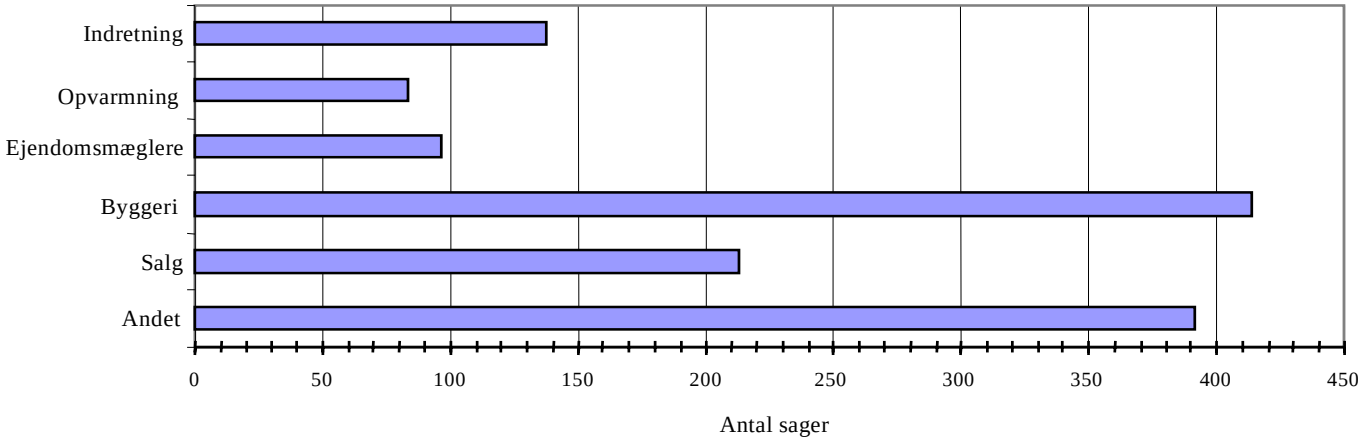
13B. Urimelige kontraktvilkår efter type forsikring



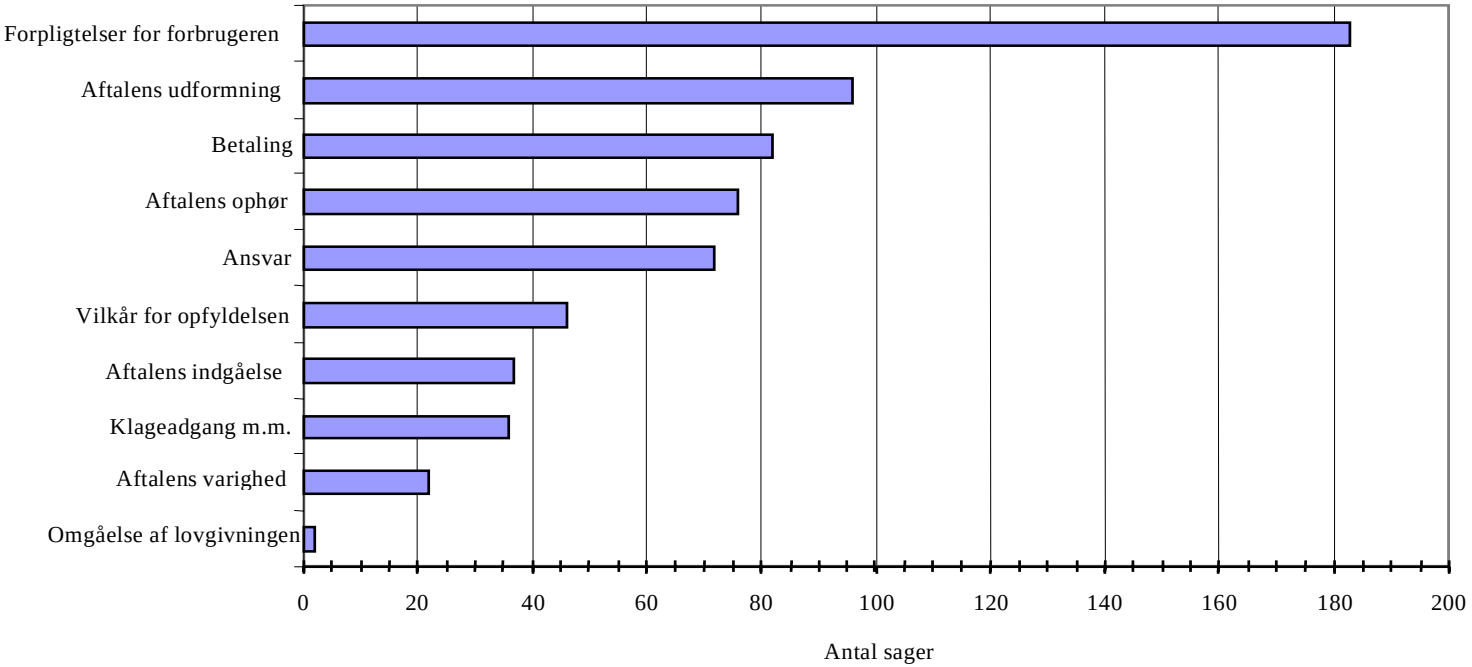
14A. Typer urimelige kontraktvilkår i sektoren for fast ejendom



14B. Urimelige kontraktvilkår - fast ejendom



15A. Typer urimelige kontraktvilkår i sektoren for basistjenesteydelser



15B. Urimelige kontraktvilkår efter type basistjenesteydelse

