DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

9. september 2004*

I sag C-70/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF,

anlagt den 17. februar 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved I. Martínez del Peral og M. França, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved L. Fraguas Gadea, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann (refererende dommer), og dommerne A. Rosas og R. Silva de Lapuerta,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. april 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anmodet Domstolen om at fastslå, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95, s. 29, herefter »direktivet«), idet det ikke har gennemført direktivets artikel 5 og artikel 6, stk. 2, korrekt i national ret.

2 I henhold til direktivets artikel 1, stk. 1, er formålet med direktivet indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem erhvervsdrivende og forbrugere.

3 Ifølge direktivets artikel 10, stk. 1, skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 31. december 1994.

4 Direktivet er gennemført i spansk ret ved Ley 7/1998 sobre condiciones generales de la contratación (lov om generelle kontraktvilkår af 13.4.1998) (*Boletín Oficial del Estado* nr. 89 af 14.4.1998, s. 12304, herefter »lov 7/1998«), der ændrede Ley General 26/1984 para la defensa de los consumidores y usuarios (den generelle lov om beskyttelse af forbrugere og brugere af 19.7.1984) (*Boletín Oficial del Estado* nr. 176 af 24.7.1984, s. 21686, herefter »lov 26/1984 med senere ændringer«).

Den administrative procedure

5 Efter at have givet Kongeriget Spanien lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, fremsatte Kommissionen den 25. maj 2000 en begrundet udtalelse, hvori den påtalte, at Kongeriget Spanien ikke havde gennemført direktivets artikel 5 og artikel 6, stk. 2, korrekt, og hvori den opfordrede denne medlemsstat til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra meddelelsen heraf.

6 Ved skrivelse af 27. september 2000 angav den spanske regering årsagerne til, at regeringen var af den opfattelse, at den havde foretaget en korrekt gennemførelse af de pågældende bestemmelser i direktivet.

7 Da Kommissionen fandt Kongeriget Spaniens svar på den begrundede udtalelse utilfredsstillende, har den anlagt nærværende sag.

Det første klagepunkt vedrørende den ukorrekte gennemførelse af direktivets artikel 5

Retsforskrifter

Direktivet

8 Direktivets artikel 5 bestemmer:

»I de aftaler, hvor alle eller nogle af de vilkår, der tilbydes forbrugeren, er i skriftlig form, skal disse vilkår altid være udarbejdet på en klar og forståelig måde. Hvis der opstår tvivl om et kontaktvilkårs betydning, gælder den fortolkning, som er mest gunstig for forbrugeren. Denne fortolkningsregel gælder ikke i forbindelse med de procedurer, der er fastsat i artikel 7, stk. 2.«

9 De sager, der er omhandlet i artikel 7, er de såkaldte sager »om ophør«, det vil sige procedurer, »i henhold til hvilke personer eller organisationer, der ifølge national lov har en legitim interesse i at beskytte forbrugerne, efter national ret kan indbringe en sag for retsmyndighederne eller de kompetente administrative myndigheder, for at disse kan afgøre, om kontraktvilkår, der er udarbejdet med henblik på generel anvendelse, er af urimelig karakter, og anvende egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af sådanne kontraktvilkår til ophør«.

Nationale bestemmelser

10 Artikel 10, stk. 2, i lov 26/1984 med senere ændringer bestemmer:

»Hvis der opstår tvivl om et kontaktvilkårs betydning, gælder den fortolkning, som er mest gunstig for forbrugeren.«

11 Artikel 6, stk. 2, i lov 7/1998 bestemmer:

»Tvivl ved fortolkningen af uklare generelle betingelser skal komme forbrugeren til gode.«

Parternes anbringender og argumenter

12 Kommissionen har foreholdt Kongeriget Spanien den omstændighed, at den nationale lovgiver ikke har præciseret, at reglen om fortolkning til gunst for forbrugeren ikke finder anvendelse ved kollektive sager om ophør, som omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 2. Undladelsen heraf kan skade effektiviteten af sådanne sager, for så vidt som den erhvervsdrivende, ved at påberåbe sig reglen om den fortolkning, som er mest gunstig for forbrugeren, vil kunne opnå, at et uklart kontraktvilkår, der ville kunne fortolkes som et urimeligt kontraktvilkår, ikke ville være forbudt.

13 Den spanske regering har anført, at den omhandlede fortolkningsregel alene vedrører individuelle sager, og at reglen med hensyn til kollektive sager er, at der skal foretages en objektiv fortolkning. Regeringen har tilføjet, at den nationale lovgivning, der giver en bedre beskyttelse end den, der er fastsat i direktivet, indeholder en liste over kontraktvilkår, der i alle tilfælde er urimelige. Den præceptive karakter af denne liste er til hinder for, at en fortolkning til gunst for forbrugeren vil kunne gøres gældende med henblik på at svække virkningen af sager om ophør.

Domstolens bemærkninger

14 Som anført af generaladvokaten i punkt 7 i forslaget til afgørelse er det i mindre grad spørgsmålet om indholdet af forpligtelsen i henhold til direktivets artikel 5, end det er spørgsmålet om, under hvilken form og ved hjælp af hvilke midler denne forpligtelse skal gennemføres i national ret, som parterne er uenige om for så vidt angår det første klagepunkt.

15 Det følger af fast retspraksis, at selv om der ikke nødvendigvis kræves lovgivning med henblik på gennemførelsen af et direktiv i hver enkelt medlemsstat, skal de pågældende nationale retsforskrifter imidlertid give en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud, at retstilstanden med hjemmel i nævnte retsforskrifter er tilstrækkelig bestemt og klar, og at de af direktivet omfattede sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole (jf. bl.a. dom af 10.5.2001, sag C-144/99, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3541, præmis 17, og af 7.5.2002, sag C-478/99, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 4147, præmis 18).

16 Den sondring vedrørende den anvendelige fortolkningsregel, der er foretaget i direktivets artikel 5, mellem sager, der vedrører en individuel forbruger, og sager om ophør, der vedrører personer eller organisationer, der repræsenterer forbrugernes kollektive interesse, kan forklares ved disse sagers forskellige mål. I det første tilfælde skal de kompetente domstole eller organer foretage en konkret bedømmelse af, hvorvidt et kontraktvilkår, der er indeholdt i en allerede indgået aftale, er urimeligt,

hvorimod det i det andet tilfælde påhviler dem at foretage en abstrakt bedømmelse af urimeligheden af et kontraktvilkår, som skal indføjes i aftaler, der endnu ikke er indgået. I det første tilfælde vil en fortolkning til gunst for den individuelt berørte forbruger umiddelbart være til gavn for denne. I modsætning hertil bør man i det andet tilfælde, for præventivt at opnå det resultat, der er mest fordelagtigt for samtlige forbrugere, ikke i tilfælde af tvivl fortolke kontraktvilkåret således, at det indeholder gunstige virkninger i forhold til forbrugerne. En objektiv fortolkning giver således som oftest mulighed for at forbyde brugen af et uklart eller tvetydigt kontraktvilkår, hvilket medfører en større beskyttelse af forbrugerne.

17 Det følger heraf, at den præcisering, der er indeholdt i direktivets artikel 5, tredje punktum, udgør en normativ og bindende regel, der tildeler forbrugerne rettigheder, og bidrager til at klarlægge det resultat, som tilsigtes med direktivet.

18 Den spanske regering har imidlertid ikke godtgjort, at dette resultat kan opnås i spansk ret.

19 Med hensyn til de spanske myndigheders anbringende om, at reglen om fortolkning til gunst for forbrugeren alene vedrører individuelle sager, bemærkes, at Kongeriget Spanien hverken har anført nogen bestemmelse i national ret eller nogen afgørelse fra nationale domstole til støtte for denne påstand.

20 Det skal således fastslås, at artikel 10, stk. 2, i lov 26/1984 med senere ændringer og artikel 6, stk. 2, i lov 7/1998 fastsætter en generel fortolkningsregel til gunst for forbrugerne uden nogen form for begrænsning, og at artikel 12 i lov 7/1998 vedrørende kollektive sager om ophør ikke indeholder nogen undtagelse med hensyn til anvendelsen af denne fortolkningsregel.

21 Indholdet af disse bestemmelser bekræftes af den placering de har i den nationale lovgivning. Artikel 10 i lov 26/1984 med senere ændringer er således placeret i denne lovs kapitel II, der har overskriften »Beskyttelse af økonomiske og samfundsmæssige interesser«, mens artikel 6 i lov 7/1998 findes i den pågældende lovs kapitel I, der har overskriften »Generelle bestemmelser«. Sådanne overskrifter angiver, at det drejer sig om generelt anvendelige bestemmelser, der ikke indeholder nogen begrænsning med særligt hensyn til kollektive sager om ophør.

22 Det første klagepunkt må herefter tages til følge.

Det andet klagepunkt vedrørende den ukorrekte gennemførelse af direktivets artikel 6, stk. 2

Retsforskrifter

Direktivet

23 Direktivets artikel 6, stk. 2, er affattet således:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at forbrugeren ikke berøves den beskyttelse, som dette direktiv giver, såfremt et tredjelands lovgivning vælges som gældende lov for aftalen, når denne aftale har nær tilknytning til EF-medlemsstaternes område.«

Nationale bestemmelser

24 Artikel 10a, stk. 3, i lov 26/1984 med senere ændringer bestemmer:

»Reglerne om beskyttelse af forbrugere mod urimelige kontraktvilkår gælder, uanset hvilken lovgivning parterne har valgt som gældende lov for aftalen, på de betingelser, der er fastsat i artikel 5 i Rom-konventionen af 1980 om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser.«

25 Artikel 3, stk. 2, i lov 7/1998 bestemmer:

»Medmindre andet er fastsat i bestemmelser i traktater og internationale konventioner, finder [denne lov] ligeledes anvendelse på aftaler, der er underlagt fremmed lovgivning, såfremt forbrugeren har givet sit samtykke på spansk område, og såfremt han har sin bopæl på området.«

Rom-konventionen

26 I medfør af artikel 5, stk. 1, i konventionen om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser, åbnet for undertegnelse i Rom den 19. juni 1980 (EFT L 266, s. 1, herefter »Rom-konventionen«), finder denne artikel »anvendelse på aftaler om levering til en person (»forbrugeren«) af løsøregenstande eller tjenesteydelser med henblik på en anvendelse, der må anses for at ligge uden for hans

erhvervsmæssige virksomhed, eller om ydelse af kredit til et sådant formål«. Ifølge stk. 4 og stk. 5 finder artikel 5 ikke anvendelse på transportaftaler, medmindre der for en samlet pris ydes en kombination af rejse og ophold, og heller ikke på aftaler om levering af tjenesteydelser, såfremt disse udelukkende skal præsteres i et andet land end det, hvor forbrugeren har sin bopæl.

27 Rom-konventionens artikel 5, stk. 2, bestemmer:

»[P]arternes lovvalg [kan] ikke medføre, at forbrugeren berøves den beskyttelse, der tilkommer ham i medfør af ufravigelige regler i loven i det land, hvor han har sin bopæl,

— såfremt der i dette land forud for aftalens indgåelse er fremsat særligt tilbud over for ham eller er foretaget reklamering, og han dér har fortaget de handlinger, der fra hans side er nødvendige for aftalens indgåelse,

eller

— såfremt den anden part eller dennes repræsentant har modtaget forbrugerens bestilling i dette land,

eller

— såfremt aftalen angår salg af løsøregenstande, og forbrugeren er rejst fra dette land til et andet land og har afgivet sin bestilling dér, under forudsætning af at forbrugerens rejse var arrangeret af sælgeren med det formål at formå forbrugeren til at afslutte køb.«

Parternes anbringender og argumenter

28 Kommissionen har gjort gældende, at direktivets artikel 6, stk. 2, har til formål at sikre beskyttelsen af alle forbrugere i alle aftaler, der indgås med en erhvervsdrivende, mens der i artikel 10a i lov 26/1984 med senere ændringer alene er fastsat en sådan beskyttelse for visse typer af aftaler, nemlig dem, der er omhandlet i Romkonventionens artikel 5, stk. 1, og alene såfremt visse betingelser er opfyldt, nemlig dem, der er påkrævet i henhold til stk. 2 i den nævnte artikel 5. Disse betingelser er mere restriktive end det ene krav, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 2, hvorefter det blot er påkrævet, at »denne aftale har nær tilknytning til EF-medlemsstaternes område«.

29 Den spanske regering har anført, at det følger af en sammenhængende fortolkning af de nationale bestemmelser vedrørende beskyttelsen af forbrugere mod urimelige kontraktvilkår, at bestemmelserne er præceptive, uanset hvilken lovgivning parterne har valgt som gældende lov for aftalen. Regeringen har gjort gældende, at det i

artikel 3, stk. 2, i lov 7/1998 er fastsat, at de pågældende nationale bestemmelser skal anvendes, dvs. den beskyttelse, direktivet giver, på aftaler, for hvilke fremmed lovgivning er gældende lov, såfremt forbrugeren har givet sit samtykke på spansk område og har sin bopæl på dette område. Begrebet »nær tilknytning til EF-medlemsstaternes område« er således konkretiseret til at vedrøre aftaler, der har tilknytning til spansk ret.

Domstolens bemærkninger

30 Som det fremgår af sjette betragtning til direktivet, har dette til formål at »beskytte borgerne i deres egenskab af forbrugere ved erhvervelse af varer og tjenesteydelser gennem aftaler, der er omfattet af andre medlemsstaters love« (jf. i den forbindelse dommene i sagerne Kommissionen mod Nederlandene, præmis 18, og Kommissionen mod Sverige, præmis 18). Denne ordning udbygges i direktivets artikel 6, stk. 2. Som det fremgår af toogtyvende betragtning til direktivet har denne bestemmelse til formål at afværge risikoen for, at forbrugeren i visse tilfælde berøves den fællesskabsretlige beskyttelse ved, at kontrakten undergives et tredjelands ret. I den henseende er det fastsat i bestemmelsen, at den beskyttelse, som det pågældende direktiv giver forbrugerne i kontraktforhold inden for Fællesskabet, skal fastholdes i kontraktforhold, der berører tredjelande, når aftalen har en nær tilknytning til medlemsstaternes område.

31 Vedrørende det materielle anvendelsesområde for den beskyttelse, der gives ved direktivet, fremgår det af direktivets artikel 1, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, at anvendelsesområdet er udvidet, for så vidt angår alle aftaler, der indgås mellem erhvervsdrivende og forbrugere, til også at omfatte vilkår, der ikke har været genstand for individuel forhandling. Det er korrekt, således som Kommissionen med rette har gjort gældende, at artikel 10a i lov 26/1984 med senere ændringer har et mere begrænset anvendelsesområde, idet denne lov alene finder anvendelse på den

type af aftaler, der er omhandlet i Rom-konventionens artikel 5, stk. 1, 4 og 5. Imidlertid, således som den spanske regering har anført, bliver dette retlige tomrum udfyldt af artikel 3, stk. 2, i lov 7/1998, der finder anvendelse på alle de aftaler, der uden individuel forhandling er indgået på grundlag af generelle betingelser.

32 Vedrørende tilknytningen til Fællesskabet er det alene anført i direktivets artikel 6, stk. 2, at aftalen skal have »nær tilknytning til EF-medlemsstaternes område«. Denne generelle formulering har til formål at muliggøre en hensyntagen til forskellige tilknytningsmomenter afhængigt af de foreliggende omstændigheder.

33 Selv om det bevidst vage begreb »nær tilknytning«, som fællesskabslovgiver har valgt, eventuelt kan konkretiseres af formodninger, kan begrebet derimod ikke begrænses af en kombination af forudfastsatte kriterier for tilknytning, som f.eks. de kumulative betingelser vedrørende bopæl og aftalens indgåelse, der er omhandlet i Rom-konventionens artikel 5.

34 Ved at henvise til sidstnævnte bestemmelse — en udtrykkelig henvisning for så vidt angår artikel 10a i lov 26/1984 med senere ændringer og en indirekte henvisning med hensyn til artikel 3, stk. 2, i lov 7/1998 — er der med de bestemmelser i spansk ret, der hævdes at have gennemført direktivets artikel 6, stk. 2, således indføjet en begrænsning, der er uforenelig med det beskyttelsesniveau, der er fastsat i bestemmelsen.

35 Det andet klagepunkt må herefter ligeledes tages til følge.

36 På denne baggrund må det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet det ikke har gennemført direktivets artikel 5 og artikel 6, stk. 2, korrekt i national ret.

Sagens omkostninger

37 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, idet det ikke har gennemført direktivets artikel 5 og artikel 6, stk. 2, korrekt i national ret.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter