DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

10. maj 2001 *

I sag C-144/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. van Nuffel, som befuldmægtiget, bistået af advocaten M. van der Woude og L. Dommering-van Rongen, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved M.A. Fierstra og J. van Bakel, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249 EF) og Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95, s. 29), idet det ikke har udstedt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at gennemføre direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5 i nederlandsk ret,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. La Pergola, og dommerne M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann (refererende dommer) og L. Sevón,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. januar 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. april 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249 EF) 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 udstedt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at gennemføre direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5 i nederlandsk ret.

Direktivet

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

3 I direktivets artikel 3 bestemmes det, hvad der skal forstås ved urimelige kontraktvilkår. I artikel 6 fastslås det, at sådanne vilkår ikke »binder forbrugeren«.

4 Direktivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Det vurderes, om et kontraktvilkår er urimeligt, under hensyn til hvilken type varer eller tjenesteydelser aftalen omfatter, og ved på tidspunktet for aftalens indgåelse at tage hensyn til alle omstændighederne i forbindelse med dens indgåelse samt til alle andre vilkår i aftalen eller i en anden aftale, som hænger sammen med denne, jf. dog artikel 7.

2. Vurderingen af, om kontraktvilkårene er urimelige, omfatter hverken definitionen af aftalens hovedgenstand eller overensstemmelsen mellem pris og varer eller mellem tjenesteydelser og betalingen herfor, for så vidt disse vilkår er affattet klart og forståeligt.«

5 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 kontraktvilkårs 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.«

6 I henhold til direktivets artikel 10 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 31. december 1994.

De nationale bestemmelser

7 Den nederlandske borgerlige lovbog (herefter »Burgerlijk Wetboek«) indeholder i tredje bog almindelige bestemmelser på det formueretlige område og i sjette bog obligationsretlige bestemmelser og bestemmelser om kontrakter i almindelighed.

8 Artikel 35 i Burgerlijk Wetboek's tredje bog har følgende ordlyd:

»Har en person afgivet en erklæring eller udvist en adfærd, der ikke er i overensstemmelse med hans vilje, kan den manglende overensstemmende vilje ikke gøres gældende over for den, der — i overensstemmelse med den betydning, som han under de givne omstændigheder med rimelighed måtte tillægge erklæringen eller adfærden — har opfattet den som en erklæring af en bestemt rækkevidde, der er rettet til ham.«

9 I artikel 231 i Burgerlijk Wetboek's sjette bog defineres »standardvilkår« som »et eller flere skriftlige vilkår, der er opstillet med henblik på at blive optaget i et antal kontrakter, med undtagelse af vilkår, der angiver de væsentligste ydelser«.

10 Artikel 233 i Burgerlijk Wetboek's sjette bog indeholder følgende bestemmelser:

»Et vilkår, der indgår som led i standardvilkår, er anfægteligt,

a) hvis det er urimeligt byrdefuldt for medkontrahenten under hensyn til kontraktens art og øvrige indhold, den måde, hvorpå vilkårene er kommet i stand, og parternes indbyrdes kendelige interesser samt de øvrige konkrete omstændigheder, eller

b) hvis den, der benytter standardvilkåret, ikke har givet medkontrahenten rimelig mulighed for at få kendskab til standardvilkårene.«

11 Artikel 248 i Burgerlijk Wetboek's sjette bog har følgende ordlyd:

»1. En kontrakt har ikke alene de mellem parterne aftalte retsfølger, men også de retsfølger, som efter kontraktens art følger af lov, sædvane eller krav til rimelighed og billighed.

En regel, der som følge af kontrakten gælder mellem parterne, finder ikke anvendelse, såfremt dette efter rimeligheds- og billighedskriterier ville være uantageligt under de foreliggende omstændigheder.«

Den administrative procedure

12 Kommissionen fandt, at direktivet ikke var fuldstændigt gennemført i nederlandsk ret inden for den fastsatte frist, og den indledte derfor en traktatbrudssag. Efter at have fremsendt en åbningsskrivelse, hvorved den gav Kongeriget Nederlandene lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, fremsatte Kommissionen den 6. april 1998 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede medlemsstaten til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse. Kongeriget Nederlandene efterkom ikke udtalelsen, og Kommissionen har derfor anlagt denne sag.

Realiteten

13 Kommissionen har gjort gældende, at gennemførelsen af direktivet i nederlandsk ret har været utilstrækkelig med hensyn til gennemførelsens form og de anvendte midler, og at den har været ufuldstændig med hensyn til det opnåede resultat.

14 Kommissionen har anført, at en gennemførelse, som udelukkende støttes på, at der allerede findes bestemmelser i en medlemsstats nationale ret, der er i overensstemmelse med det direktiv, der skal gennemføres, kun kan accepteres inden for meget snævre grænser. Når direktivet, som i det foreliggende tilfælde, har til formål at beskytte forbrugerne ved at tillægge dem ganske bestemte rettigheder, skal gennemførelsen ske i en form, der er klar og utvetydig. Dette er imidlertid ikke tilfældet med de bestemmelser i Burgerlijk Wetboek, som den nederlandske regering har påberåbt sig.

15 Kommissionen har endvidere anført, at bestemmelserne ikke konkret sikrer det resultat, der skal opnås med direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5.

16 Den nederlandske regering har bestridt denne opfattelse, idet den har gjort gældende, at traktatens artikel 189, stk. 3, giver medlemsstaterne fuld frihed til at vælge formen og de nødvendige midler til at gennemføre et direktiv. Under henvisning bl.a. til dommen af 23. maj 1985 i sagen Kommissionen mod Tyskland (sag 29/84, Sml. s. 1661, præmis 23) har regeringen gjort gældende, at en udtrykkelig gennemførelse ikke er nødvendig, hvis man i national ret allerede har nået de mål, der tilsigtes med direktivet.

17 I denne forbindelse bemærkes, at 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 (dom af 23.3.1995, sag C-365/93, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 499, præmis 9).

18 Som Domstolen allerede har fremhævet, er denne sidste betingelse særlig væsentlig, såfremt det omhandlede direktiv tilsigter at give rettigheder til statsborgere fra andre medlemsstater (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 9). Dette er imidlertid tilfældet i denne sag, idet direktivet ifølge sjette betragtning bl.a. har 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«.

19 Af de grunde, generaladvokaten har redegjort for i punkt 25 og 26 i forslaget til afgørelse, fremgår det, at Kongeriget Nederlandene ikke har været i stand til at godtgøre, at dets retsorden omfatter bestemmelser svarende til direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5.

20 For så vidt som den nederlandske regering har gjort gældende, at de mål, der tilsigtes med direktivet, kan nås ved hjælp af en fortolkning på grundlag af de nederlandske bestemmelsers opbygning, findes det tilstrækkeligt at bemærke, at de resultater, der skal opnås i henhold til direktivet, af de grunde, generaladvokaten har anført i punkt 26-31 i forslaget til afgørelse, ikke kan nås i henhold til de gældende bestemmelser i nederlandsk ret.

21 For så vidt angår den nederlandske regerings argument om, at det princip om en fortolkning af de nederlandske bestemmelser i overensstemmelse med direktivet, som er opstillet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandene), under alle omstændigheder giver mulighed for at afhjælpe en forskel mellem de nederlandske bestemmelser og direktivets bestemmelser, findes det, som generaladvokaten har anført i punkt 36 i forslaget til afgørelse, tilstrækkeligt at bemærke, at en national retspraksis — forudsat at den godtgøres at foreligge — hvorefter bestemmelser i national ret fortolkes på en måde, der anses for at være i overensstemmelse med de krav, der opstilles i et direktiv, ikke kan have den klarhed og præcision, der er nødvendig for at opfylde kravet om retssikkerhed. Det skal tilføjes, at dette specielt er tilfældet på forbrugerbeskyttelsesområdet.

22 Herefter må det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til direktivet, idet det ikke har udstedt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at gennemføre direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5 i nederlandsk ret.

Sagens omkostninger

23 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 Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og dette har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Nederlandene at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, idet det ikke har udstedt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at gennemføre direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5 i nederlandsk ret.**

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

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. maj 2001.

R. Grass A. La Pergola

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling