FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 31. januar 2002 [1]

I — Indledning

1. I nærværende traktatbrudssøgsmål har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Sverige ikke har overholdt alle de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (herefter »direktivet« eller »direktivet om urimelige kontraktvilkår«) [2]. Det omtvistede spørgsmål er, hvorvidt det er nødvendigt at gennemføre den vejledende og ikke-udtømmende liste over de kontraktvilkår, der kan betegnes som urimelige, og som findes i bilaget til direktivet, i en national lovbestemmelse. Den svenske regering er af den opfattelse, at det er tilstrækkeligt at lade bilaget indgå i bemærkningerne til gennemførelseslovgivningen. Republikken Finland og Kongeriget Danmark, som heller ikke har gennemført listen i deres respektive lovgivninger, har støttet det svenske standpunkt.

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 95, s. 29.

II — De relevante retsregler

A — *Direktivet om urimelige kontraktvilkår*

2. Ifølge direktivets artikel 1 er dets formål en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem erhvervsdrivende og forbrugere. Artikel 6, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne skal fastsætte, at urimelige kontraktvilkår i en aftale, som en erhvervsdrivende har indgået med en forbruger, i henhold til deres nationale lovgivning ikke binder forbrugeren, og at aftalen forbliver bindende for parterne på i øvrigt samme vilkår, hvis den kan opretholdes uden de urimelige kontraktvilkår.

3. I medfør af artikel 2, litra a), forstås ved »urimelige vilkår« kontraktvilkår, således

som de er defineret i artikel 3. Direktivets artikel 3 bestemmer:

»1. Et kontraktvilkår, der ikke har været genstand for individuel forhandling, 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.

2. [...]

3. Bilaget indeholder en vejledende og ikke-udtømmende liste over de kontraktvilkår, der kan betegnes som urimelige.«

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. [...]«

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. Direktivet forudsætter en minimumsharmonisering. Ifølge direktivets artikel 8 kan medlemsstaterne inden for det område, der omfattes af direktivet, vedtage eller bevare strengere bestemmelser, der er forenelige med traktaten, for at sikre en mere omfattende beskyttelse af forbrugerne.

7. Direktivet indeholder et bilag, der har overskriften »Kontraktvilkår som omhandlet i artikel 3, stk. 3«, og hvis punkt 1 indeholder 17 kategorier af kontraktvilkår. I punkt 2 præciseres rækkevidden af visse

af dem. Det anføres i syttende betragtning til direktivet, at

»Listen over kontraktvilkår i bilaget kan kun betragtes som vejledende, og da der i øvrigt er tale om et minimumsdirektiv, kan medlemsstaterne gennem deres lovgivning foretage tilføjelser eller udforme mere restriktive bestemmelser, navnlig hvad angår kontraktvilkårenes rækkevidde.«

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

B — *De nationale bestemmelser*

9. Direktivet er gennemført i svensk ret ved lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (lov om kontraktvilkår i forbrugerforhold) og ved lagen (1994:1513) om ändring i lagen (1995:218) om avtal (lov om ændring af lov om aftaler).

10. Bilaget til direktivet er ikke gengivet i disse love. Det optræder med tilhørende kommentarer i bemærkningerne til lovforslag (1994:1512).

III — Retsforhandlinger

11. Den administrative procedure er forløbet forskriftsmæssigt og i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF). Kommissionens stævning er indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. december 1999.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Sverige 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 vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at gennemføre det bilag, som er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 3, i national lovgivning.

— Kongeriget Sverige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. Domstolens præsident har tilladt Republikken Finland og Kongeriget Danmark at intervenere til støtte for Kongeriget Sveriges påstande. Såvel Kommissionen som de tre medlemsstaters regeringer var til stede ved retsmødet den 25. oktober 2001.

IV — Kommissionens klagepunkt og Kongeriget Sveriges standpunkt

13. Kommissionen har anført, at listen i bilaget til direktivet i overensstemmelse med artikel 249 EF skal gennemføres i svensk ret ved optagelse i den nationale lovgivning. Ifølge Domstolens faste praksis er det af hensyn til retssikkerheden særlig vigtigt, at de privates retsstilling er klar og bestemt, så de sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder [3].

14. Kommissionen har gjort gældende, at direktivet, som er udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF), har to formål, nemlig for det første at tilnærme de i medlemsstaterne gældende bestemmelser om urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem forbrugere og erhvervsdrivende, leverandører af varer eller tjenesteydelser [4]. EF-traktatens artikel 100 A, stk. 3, fastsætter således, at ved gennemførelse af foranstaltninger, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion, skal forslag inden for forbrugerbeskyttelse bygge på et højt beskyttelsesniveau. For det andet har direktivet til formål at forbedre oplysningen af forbrugerne med hensyn til de gældende retsregler [5]. Opfattelsen af, at forbrugerbeskyttelsens effektivitet først og fremmest afhænger af forbrugernes ret til oplysning, følger endvidere af artikel 153 EF (forbrugerbeskyttelse), som også kan betragtes som en del af hjemmelen for direktivet.

15. Direktivets artikel 8 bestemmer, at direktivets bestemmelser er minimumsbestemmelser, ligesom artikel 3, stk. 3, henviser til en vejledende liste i bilaget. Det er ifølge Kommissionen logisk, når man tager højde for, at der er tale om et minimumsdirektiv, at det i 17. betragtning til direktivet præciseres, at medlemsstaterne gennem deres lovgivning kan tilføje kontraktvilkår eller udforme dem mere restriktivt (dvs. yderligere begrænse den erhvervsdrivendes frihed) eller ændre deres rækkevidde, jf. punkt 2 i bilaget. Derimod kan medlemsstaterne ikke i deres nationale

3 — Jf. dom af 19.9.1996, sag C-236/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4459, præmis 13.

4 — Jf. artikel 1, stk. 1, og anden betragtning, første punktum.

5 — Jf. femte og ottende betragtning.

lovgivning udelade visse kontraktvilkår eller formulere dem på en måde, som er mindre gunstig for forbrugeren. Det ville være ulogisk at anføre, at »medlemsstaterne gennem deres lovgivning kan foretage tilføjelser eller udforme mere restriktive bestemmelser[...]«, hvis disse ikke allerede fandtes i de nationale bestemmelser.

16. Det kan ifølge Kommissionen udledes heraf, at listen i bilaget til direktivet har til formål, at der etableres et effektivt indre marked og en bedre forbrugerbeskyttelse, som i særlig grad skal bygge på oplysning. Dette resultat kan opnås ved at give de generelle kriterier i direktivets artikel 3, stk. 1, et mere præcist og mere konkret indhold. Retssikkerheden bliver herved også forstærket, såvel for svenske som for udenlandske erhvervsdrivende og forbrugere, ligesom de forskellige kompetente myndigheder på denne måde vil kunne administrere loven mere ensartet. Listen udgør endvidere et meget nyttigt værktøj for de erhvervsdrivende, når de skal udforme deres kontrakter. Adskillige tvister kan på denne måde undgås. Kommissionen finder, at disse mål, og særligt målet vedrørende præcision og oplysning, alene kan nås ved at gøre offentligheden bekendt med listen i bilaget til direktivet derved, at denne liste offentliggøres i gennemførelsesretsakten.

17. Det vil ifølge Kommissionen ikke være tilstrækkeligt alene at omtale listen i lovbemærkningerne. I denne henseende har det ikke betydning, at listen alene er vejledende. Dette betyder alene, at de opregnede kontraktvilkår ikke automatisk skal anses for urimelige, men at domstolene eller den kompetente nationale myndighed frit kan bedømme kontraktvilkårene ud fra de generelle kriterier, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1, og artikel 4. Listen har imidlertid ikke alene til formål at give eksempler og retningslinjer med hensyn til retsanvendelsen, men skal også være en informationskilde. Kommissionen tvivler på, at offentligheden, dvs. forbrugere, nationale og udenlandske erhvervsdrivende samt de kompetente nationale myndigheder, som skal anvende direktivets gennemførelsesbestemmelser — uanset om den måtte være interesseret eller ej — altid let kan få adgang til lovbemærkningerne.

18. Til støtte for sit synspunkt har Kommissionen henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, hvoraf den konkluderer, at en omtale i bemærkningerne til et lovforslag ikke udgør en tilstrækkelig gennemførelsesmetode [6]. Kommissionen har endvidere henvist til svensk retsvidenskabelig litteratur, hvoraf det fremgår, at lovbemærkningers betydning for fortolkningen af love må antages at være blevet mindre efter Kongeriget Sveriges tiltræden af Den Europæiske Union [7].

19. Den svenske regering, der i sin argumentation i det hele støttes af den danske og finske regering, har bestridt Kommis-

6 — Dom af 30.1.1985, sag 143/83, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 427, præmis 11.

7 — Kommissionen har henvist til *Nordstedts Juridiska Handbok*, 16. udgave, 1997, s. 6 og 11.

sionens synspunkt og gjort gældende, at fællesskabsretten ikke kræver, at listen i bilaget gennemføres derved, at den optages i love eller administrative bestemmelser. Regeringerne forsøger grundlæggende at godtgøre, at listen kun skal ses som et bidrag til fortolkningen af de generelle kriterier i direktivets artikel 3, stk. 1, og artikel 4 til brug for domstolene og de nationale myndigheder. De har anført, at listen hverken er bindende eller har til formål at skabe rettigheder og forpligtelser for borgerne. I øvrigt er oplysningen af offentligheden vedrørende urimelige kontraktvilkår ifølge den svenske regering sikret i tilstrækkelig grad på adskillige måder.

V — Retlig vurdering

20. Det afgørende spørgsmål i sagen er ikke i så høj grad, hvorvidt en optagelse af listen i bilaget til direktivet om urimelige kontraktvilkår i den nationale gennemførelseslovgivning er hensigtsmæssig endsige ønskelig. Det, det drejer sig om i nærværende traktatbrudssøgsmål, er derimod, hvorvidt Kongeriget Sverige ifølge fællesskabsretten havde en *forpligtelse* til at gøre det.

21. Arten og indholdet af de forpligtelser for medlemsstaterne, som følger af artikel 249, stk. 3, EF, fastlægges gennem indholdet, rækkevidden og kendetegnene for de direktiver eller dele af dem, som medlemsstaterne skal gennemføre i deres nationale ret eller på anden måde. Domstolen har i sin praksis af hensyn til retssikkerheden normalt stillet store krav, når det drejer sig om gennemførelsen af bestemmelser i direktiver, der tillægger private rettigheder.

22. Sagens vigtigste spørgsmål er, hvorvidt det var tilstrækkeligt til at gennemføre listen i bilaget til direktivet, at den svenske regering foretog en henvisning i gennemførelsesretsakten til lovbemærkningerne, hvori bilaget var optrykt sammen med en kommentar. For at kunne svare på dette spørgsmål er det nødvendigt først at se på bilagets karakter og retlige betydning. I lyset af denne vurdering vil man efterfølgende kunne tage stilling til, hvorvidt Kongeriget Sverige har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 249, stk. 3, EF i forbindelse med gennemførelsen.

A — Bilagets karakter

23. Ud over at fremme etableringen af det indre marked har direktivet til formål at sikre beskyttelsen af privatpersoner, der optræder som forbrugere, når de indgår kontrakter om køb af varer eller tjenesteydelser. Med henblik herpå forpligter

direktivets artikel 6, stk. 1, medlemsstaterne til i national lovgivning at fastsætte, at urimelige kontraktvilkår i en aftale, der indgås mellem en erhvervsdrivende og en forbruger, ikke binder forbrugeren.

24. Det fremgår af betragtningerne til direktivet, at det er nødvendigt at fastsætte generelle kriterier til vurdering af, om kontraktvilkår er urimelige, og at der skal tages hensyn til, om der er handlet i god tro [8]. Ifølge direktivets artikel 2, litra a), forstås der ved »urimelige vilkår« kontraktvilkår som defineret i artikel 3. Artikel 3 definerer kernen af dette begreb. Den bestemmer, at et kontraktvilkår, der ikke har været genstand for individuel forhandling, 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. Direktivets artikel 3, stk. 2, understreger, at kontraktvilkåret ikke må have været genstand for individuel forhandling. For at kunne vurdere, om et vilkår er urimeligt, er det endvidere nødvendigt at undersøge det i lyset af artikel 4 og 5. Artikel 4, stk. 1, bestemmer således, at det vurderes, om et kontraktvilkår er urimeligt, ved på tidspunktet for aftalens indgåelse at tage hensyn til »alle omstændighederne i forbindelse med dens indgåelse« samt en række yderligere forhold, som f.eks. kontraktens art. For så vidt angår artikel 5 fastslår den særligt den kendte fortolkningsregel om, at der ved tvivl om et kontraktvilkårs betydning fortolkes mod koncipisten.

8 — Jf. 15. og 16. betragtning til direktivet.

25. Endvidere indeholder direktivet »en vejledende og ikke-udtømmende liste over de kontraktvilkår, der kan betegnes som urimelige«, for at anvende formuleringen i artikel 3, stk. 3.

26. I modsætning til, hvad der er gældende i national ret i en række medlemsstater [9], sondrer listen i bilaget ikke mellem det, der normalt kaldes en »sort liste«, og som omfatter de kontraktvilkår, der opfattes som urimelige, uden at domstolene eller de berørte administrative myndigheder kan vurdere dem inden for deres skønsmæssige kompetence, og en »grå liste«, som indeholder de vilkår, der antages at være urimelige, men hvor bevisbyrden er vendt om. Derimod indeholder bilagets punkt 1 en liste med 17 former for kontraktvilkår, som er formuleret forskelligt, og som, for størstepartens vedkommende, overlader en skønsmargen, uden at der dog er en formodning for misbrug [10]. Det drejer sig om kontraktvilkår, som har til formål eller følge for eksempel at udelukke eller »på uhensigtsmæssig vis« begrænse forbrugerens lovbestemte rettigheder [litra b)], at pålægge en forbruger, som ikke opfylder sine forpligtelser, at betale en »uforholdsmæssig stor« godtgørelse [litra e)], at begrænse de bevismuligheder, som forbrugeren har til rådighed, »uretmæssigt« [litra q)] eller at bestemme, at vareprisen skal

9 — Jf. f.eks. artikel 6:236 og 6:237 i *Nederlands Burgerlijk Wetboek* (den nederlandske borgerlige lovbog).

10 — I litteraturen henvises der således til listen i bilaget med udtrykket »blauwe (Europese) lijst« [den (europæiske) blå liste].

afgøres på leveringstidspunktet, uden at forbrugeren har ret til at annullere kontrakten, hvis den endelige pris er »for høj« i forhold til den pris, der blev aftalt ved kontraktens indgåelse [litra l)]. Bilagets punkt 2 præciserer rækkevidden af visse af de i punkt 1 opregnede kontraktvilkår [11].

27. Listens karakter og retlige betydning har været genstand for en lang debat i forbindelse med forarbejderne til direktivet. Kommissionens oprindelige forslag indeholdt i artikel 2, stk. 1, en definition af begrebet »urimelige kontraktvilkår«. Artikel 2, stk. 2, i forslaget bestemte, at »bilaget indeholder en liste over former af urimelige kontraktvilkår«. Bilaget selv indeholdt følgende formulering: »Følgende former for kontraktvilkår er urimelige, hvis de: [...]« [12]. Man kan slutte deraf, at det var forslagets forfatteres hensigt, at de i listen opregnede kontraktvilkår altid skulle betragtes som værende »urimelige« og som følge deraf forbudt. Dette følger endvidere af 12. betragtning til Kommissionens oprindelige forslag, hvorefter »det er ønskeligt at fastlægge visse former for vilkår, der ikke må anvendes i forbrugeraftaler«. I det ændrede forslag til direktiv præciserede Kommissionen, at listen er bindende [13]. Imidlertid valgte Rådet at lade listen være vejledende på trods af den udtalte præference fra Kommissionen og Europa-Parlamentet [14] for, at listen skulle være bindende.

28. Denne historiske redegørelse viser, at listen ikke er udformet som en bindende liste med kontraktvilkår, der i sig selv er uacceptable. Bilaget giver eksempler på en række vilkår, der kan være urimelige. For at anvende formuleringen i direktivets artikel 3, stk. 3, drejer det sig om »en vejledende og ikke-udtømmende liste over de kontraktvilkår, der kan betegnes som urimelige«. Listen er repræsentativ, i det omfang den opregner de bindende kontraktvilkår, som er mest typiske og mest udbredte, men kontraktvilkår, som ikke er medtaget på listen, kan ligeledes i konkrete tilfælde betegnes som urimelige. Derimod er den omstændighed, at et vilkår findes på listen, alene vejledende, idet det pågældende kontraktvilkår ikke nødvendigvis skal betragtes som urimeligt, f.eks. hvis de ulemper, det medfører for forbrugeren, udlignes gennem andre kontraktvilkår, som er gunstige. Det tilkommer domstolene eller den kompetente administrative myndighed at fastslå fra sag til sag og under hensyntagen til alle relevante omstændig-

11 — Deres rækkevidde er i visse tilfælde forklaret yderst detaljeret, således som det for eksempel fremgår af bilagets punkt 1, litra g), og punkt 2, litra a) og c). Det fremgår heraf, at de kontraktvilkår, der har til formål eller følge »at tillade den erhvervsdrivende uden rimeligt varsel at bringe en aftale indgået på bestemt tid til ophør, medmindre der er alvorlige grunde hertil« er en del af de kontraktvilkår, der er omhandlet i artikel 3, stk. 3, [punkt 1, litra g)]. Derimod er vilkår i visse kontrakter og visse specifikke transaktioner undtaget [punkt 2, litra c)]. Punkt 1, litra g), er heller ikke til hinder for kontraktvilkår, hvor en leverandør af finansielle tjenesteydelser ensidigt, og hvis der foreligger gyldig grund, uden varsel kan bringe en aftale, der er indgået på ubestemt tid, til ophør, forudsat at den erhvervsdrivende forpligtes til omgående at give den anden eller de andre aftaleparter meddelelse herom [punkt 2, litra a)].

12 — Jf. forslag til Rådets direktiv 90/C 243/02 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, forelagt af Kommissionen den 24.7.1990 (EFT C 243, s. 2).

13 — EFT 1992 C 73, s. 7. Jf. artikel 3, stk. 3, i det ændrede forslag.

14 — Ved første behandling forlangte Parlamentet »en bindende, men ikke-udtømmende liste over former for urimelige kontraktvilkår«. Jf. ændring nr. 11 (EFT 1991 C 326, s. 111).

heder, om det omhandlede kontraktvilkår i en given kontrakt også faktisk er urimeligt. Det kriterium, der skal anvendes i denne henseende, er, om kontraktvilkåret til trods for kravet om god tro har bevirket en skævhed i parternes rettigheder og forpligtelser ifølge aftalen til skade for forbrugeren.

29. Listen giver således domstolene og andre kompetente instanser, interesseorganisationer, forbrugere og erhvervsdrivende et holdepunkt med hensyn til fortolkningen af begrebet »urimelige kontraktvilkår«, selv hvis de kommer fra en anden medlemsstat. Det forhold, at »generalklausulen« i artikel 3, stk. 1, konkretiserer det primære kriterium til vurdering af, om et kontraktvilkår er urimeligt, giver dem en forstærket sikkerhed.

30. I øvrigt har Domstolen selv allerede anvendt listen i bilaget som fortolkningsværktøj. I dommen i sagen Océano Grupo Editorial og Salvat Editores fastslog Domstolen, at et vilkår, hvis formål var i alle de tvister, der udsprang af kontrakten, at henlægge kompetencen til retten i den retskreds, hvor den erhvervsdrivendes hjemsted befandt sig, var urimeligt. En sådan værnetingsklausul falder ind under punkt 1, litra q), i bilaget til direktivet, for så vidt som vilkåret har til formål eller følge at ophæve eller indskrænke forbrugerens adgang til at rejse søgsmål. Som begrundelse for, at værnetingsklausulen var urimelig, lagde Domstolen afgørende vægt på, at »den til trods for kravet om god tro bevirker en betydelig skævhed i parternes rettigheder og forpligtelser ifølge aftalen til skade for forbrugeren«, og ikke på, at den var optaget på listen i bilaget [15].

B — *Forpligtelsen til at gennemføre bilaget i en lovbestemmelse*

31. Med hensyn til sin principale påstand har Kommissionen anført, at af hensyn til retssikkerheden skal bilaget skal være gengivet og offentliggjort i den nationale lovgivning. Det er den eneste måde, hvorpå direktivets formål, nemlig en effektiv forbrugerbeskyttelse og en forbedring af forbrugernes oplysning om gældende regler, kan nås.

32. Kommissionens synspunkt skal vurderes i lyset af artikel 249, stk. 3, EF. Ifølge denne bestemmelse er direktiver bindende med hensyn til det tilsigtede mål. De nationale myndigheder er kompetente med hensyn til valget af form og midler for gennemførelsen.

33. Domstolen har i sin praksis udførligt præciseret omfanget af medlemsstaternes

15 — Dom af 27.6.2000, forenede sager C-240/98 — C-244/98, Sml. I, s. 4941, præmis 22 og 24.

forpligtelse. Hver medlemsstat har en forpligtelse til i sin nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål [16]. Medlemsstaterne skal med henblik herpå skabe en præcis lovramme for det område, der er tale om [17]. Retstilstanden med hjemmel i nationale retsforskrifter skal være tilstrækkelig bestemt og klar. De af direktivet omfattede skal af hensyn til retssikkerheden sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og skal i givet fald kunne håndhæve dem ved de nationale domstole. Denne sidste betingelse er særlig væsentlig, såfremt det omhandlede direktiv tilsigter at give rettigheder til statsborgere fra andre medlemsstater, der normalt ikke er bekendt med principper, der gælder andre steder end i deres hjemland [18].

34. Derimod fremgår det ligeledes af fast retspraksis, at gennemførelsen i national ret af et direktiv ikke nødvendigvis forudsætter, at direktivets bestemmelser gengives ordret på en bestemt måde i udtrykkelige specialbestemmelser. Således kan forfatnings- eller forvaltningsretlige retsgrundsætninger overflødiggøre en gennemførelse ved hjælp af særlige, ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser. Alt efter direktivets indhold kan det være tilstrækkeligt, at der foreligger et generelt retligt grundlag, der sikrer, at direktivet efterleves fuldt ud og med fornøden klarhed og bestemthed, således at de af direktivet omfattede personer, i det omfang det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder med henblik på i givet fald at håndhæve disse rettigheder ved en national domstol [19].

35. Den skønsmargen, medlemsstaterne har med hensyn til valget af form og midler til gennemførelsen for at opnå det med direktivet tilsigtede resultat, afhænger således af direktivets indhold. Opbygningen af det i denne sag omhandlede direktiv viser, at det indeholder to dele: den ene del er normativ og bindende, mens den anden del er vejledende og illustrativ. Ved vurderingen af medlemsstaternes forpligtelser i forbindelse med direktivets gennemførelse, mener jeg, at denne sondring er vigtig.

36. Den normative og bindende del af direktivet omfatter det kriterium, der er fastlagt i artikel 3, stk. 1, og bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, 4 og 5, som detaljeret beskriver generalklausulen, og som er uløseligt forbundet hermed. Disse regler præciserer de omstændigheder, der skal føre til, at et kontraktvilkår betegnes som urimeligt, hvilket resulterer i, at forbrugeren bliver løst fra sin forpligtelse til at efterleve vilkåret. Der er ingen tvivl om, at disse bestemmelser i direktivet anerkender rettigheder for private, og særligt for stats-

16 — Dom af 10.4.1984, sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 15.

17 — Jf. f.eks. dom af 22.4.1999, sag C-340/96, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2023, præmis 27.

18 — Jf. f.eks. dom af 23.3.1995, sag C-365/93, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 499, præmis 9, og af 10.5.2001, sag C-144/99, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3541, præmis 17 og 18.

19 — Jf. f.eks. dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 23, og af 20.5.1992, sag C-190/90, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3265, præmis 17.

borgere fra andre medlemsstater[20]. Gennemførelsen af direktivet skal opfylde de strenge betingelser, som Domstolen har opstillet i den henseende. I praksis betyder dette, at »formen« og »midlerne« skal bestå i retlige eller administrative foranstaltninger, idet det er svært at forestille sig, at en generel retlig ramme kan være tilstrækkelig[21]. Spørgsmålet, om den svenske lovgivning er i overensstemmelse med disse bestemmelser, er ikke omtvistet.

37. Den ikke-bindende del af direktivet består af dets bilag. Ud fra direktivet skal listen deri udskilles fra kriteriet i artikel 3, stk. 1. Den svenske, danske og finske regering har med rette lagt vægt på, at de rettigheder og forpligtelser, direktivet tillægger private, ikke skabes af listen i bilaget. Faktisk er den hverken bindende for de nationale domstole og myndigheder eller for private. En privatperson kan således aldrig nedlægge påstand om, at et vilkår i en konkret sag er urimeligt, blot fordi det findes på listen, idet en sådan fortolkning ville stride mod ordlyden og rækkevidden af direktivets artikel 3, stk. 3[22]. Direktivet bestemmer end ikke, at det forhold, at en kontrakt indeholder et vilkår fra listen, medfører en formodning for, at det er urimeligt. Selv om man ikke i denne forbindelse skal tillægge direktivets tilblivelseshistorie for stor betydning, kan man dog konkludere, at fællesskabslovgiver heller ikke havde til hensigt at forpligte medlemsstaterne til at gennemføre listen i deres nationale lovgivning. Listen er vejledende, og vurderingen af, om et kontraktvilkår er urimeligt, forudsætter, at der tages højde for alle omstændigheder ved vilkåret og til kravet om, at der er handlet i god tro.

38. Ingen af direktivets bestemmelser forpligter medlemsstaterne til at fastsætte, at et kontraktvilkår, som er omfattet af listen i bilaget, skal betegnes som urimeligt[23]. Derfor finder jeg ikke, at en medlemsstat er forpligtet til at optage bilaget til direktivet om urimelige kontraktvilkår ordret i den nationale lovgivning. Hvis dette havde været tilfældet, ville medlemsstaten være forpligtet til at garantere et resultat, som ikke følger af direktivet. Bilaget er ikke indeholdt i den normative del af direktivet, som tillægger private rettigheder, men det er en hjælp for domstolene og de relevante myndigheder ved deres fortolkning og anvendelse af denne normative del. En henvisning i den normative del til et ikke-bindende bilag, som i artikel 3, stk. 3, er ikke tilstrækkeligt til at gøre bilaget bindende. Jeg finder direktivets egen sondring mellem en bindende del og en ikke-bin-

20 — Jf. sjette betragtning til direktivet. Jf. også dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 18, præmis 18.

21 — Jf. i denne forbindelse dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 18, der vedrørte gennemførelsen af direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5. Domstolen fandt gennemførelsen af disse bestemmelser i nederlandsk ret utilstrækkelig. Den nederlandske regering havde anført, at direktivets formål var opnået ved den systematiske fortolkning af Nederlands Burgerlijk Wetboek, navnlig af de nationale domstole.

22 — Selv den omstændighed, at listen er detaljeret, og særligt de præciseringer, der fremgår af punkt 2 i bilaget vedrørende rækkevidden af visse af kontraktvilkårene, kan af samme grund ikke føre til, at alle kontraktvilkår, som opfylder de opregnede betingelser, skal betragtes som urimelige og dermed er ugyldige.

23 — I den anledning finder jeg ikke den svenske regerings argument om, at en optagelse af listen i national lovgivning kan risikere at følge til modsætningsvise fortolkninger, således at vilkår, der ikke er opregnet på listen, normalt ikke betragtes som urimelige, relevant i denne sag. Dette argument rejser således tvivl med hensyn til anvendeligheden af listen i bilaget, dvs. direktivets indhold, hvilket ikke hører ind under et traktatbrudssøgsmål.

dende del afgørende. Hvis Rådet havde vedtaget en tekst, hvori listen var bindende, havde medlemsstaterne i princippet været forpligtet til at optage listen i deres nationale lovgivning. Det samme havde selvfølgelig været tilfældet, hvis den bindende liste havde været gengivet i selve direktivets bestemmelser [24].

39. I øvrigt finder jeg ikke, at en liste med vejledende og ikke-bindende eksempler normalt hører hjemme i en lovtekst. Jeg mener, at det ville være bedre, hvis fællesskabslovgiver havde vedtaget den vejledende liste i form af en henstilling eller eventuelt i form af et andet ikke-bindende instrument såsom en fortolkningsmeddelelse. En sådan løsning ville have været mere i overensstemmelse med de fælles retningslinjer for EF-lovgivningens affattelse [25].

40. Herefter finder jeg, at det er med urette, at Kommissionen under påberåbelse af direktivets formål og retssikkerhedsprincippet konkluderer, at direktivet skal gennemføres ved en bindende lovtekst.

41. Kommissionen har endvidere fremført en række andre argumenter, som jeg heller ikke finder overbevisende.

42. Kommissionen har for det første anført, at direktivet kræver en minimumsharmonisering, hvilket særligt fremgår af 17. betragtning til direktivet. Kommissionen mener, at det ville være ulogisk at fastsætte, at »medlemsstaterne gennem deres lovgivning [kan] foretage tilføjelser eller udforme mere restriktive bestemmelser [...]«, hvis listen ikke allerede var optaget i denne lovgivning.

43. At direktivet er et minimumsdirektiv, fremgår utvetydigt af artikel 8. Det er i denne bestemmelse fastsat, at medlemsstaterne inden for det område, der omfattes af direktivet, kan vedtage strengere bestemmelser for at sikre en mere omfattende beskyttelse af forbrugerne. Hvis listen optages i national lovgivning, kan medlemsstaterne på grund af, at den vejledende liste er en minimumsliste, vælge en strengere formulering af vilkårene og/eller et større antal. I 17. betragtning til direktivet fastsættes denne mulighed udtrykkeligt. At direktivet er et minimumsdirektiv, giver i øvrigt også medlemsstaterne andre mulig-

24 — Til sammenligning kan nævnes den fremgangsmåde, der blev anvendt ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/55/EF af 6.10.1997 om ændring af direktiv 84/450/EØF om vildledende reklame for at medtage sammenlignende reklame (EFT L 290, s. 18). Direktivet tillader sammenlignende reklame, hvis den opfylder de kumulative betingelser i en liste. Denne bindende og udtømmende liste findes ikke i et bilag, men i direktivets artikel 3a.

25 — Jf. Interinstitutionel overenskomst af 22.12.1998 om fælles retningslinjer for EF-lovgivningens affattelse (EFT 1999 C 73, s. 1). Jf. bl.a. punkt 2 (retsakter affattes under hensyn til, om den pågældende type retsakt er bindende), punkt 12 (den dispositive del af en bindende retsakt må ikke indeholde bestemmelser uden normativ karakter) og punkt 17 (hvis forfatterne ønsker at gøre hele en ikke-bindende retsakt eller en del af den bindende, skal teksten så vidt muligt gengives som en del af den bindende retsakt).

heder. De kan således vælge at gøre den vejledende liste bindende i deres nationale lovgivning [26]. Direktivet tillader også domstolene, som ligeledes er del af medlemsstaternes myndigheder, at yde en mere udstrakt beskyttelse til forbrugerne. Som den finske regering har anført, er det i praksis ofte de nationale domstole eller ombudsmanden, der udfylder og præciserer den vejledende liste i bilaget til direktivet [27].

44. På denne baggrund finder jeg ikke, at den strenge fortolkning, Kommissionens søger at anlægge af 17. betragtning til direktivet, er korrekt. Den tager ikke højde for, at medlemsstaterne har andre muligheder end lovgivning til deres rådighed for at højne det beskyttelsesniveau, som er fastsat i direktivet. Med hensyn til listens rækkevidde anføres det i den omhandlede betragtning, at listen i bilaget er vejledende, og at medlemsstaterne gennem deres lovgivning kan foretage tilføjelser eller udforme mere restriktive bestemmelser. Dette kan, men skal ikke, ske ved hjælp af en lov.

45. For det andet henholder Kommissionen sig mere generelt til dommen i den tidligere omtalte sag Kommissionen mod Danmark. Denne sag omhandlede gennemførelsen i Danmark af artikel 1, stk. 1, i direktiv 75/117/EØF [28], som tillægger arbejdstagere en ubetinget ret til lige løn »for samme arbejde eller for arbejde, som tillægges samme værdi«. Kommissionen gjorde gældende, at Kongeriget Danmark alene havde gennemført princippet om lige løn i national lovgivning for så vidt angik samme arbejde, men ikke for arbejde, der tillægges samme værdi. Domstolen forkastede det af den danske regering fremførte argument om, at udtrykket »samme arbejde« i bemærkningerne til den omhandlede lov var blevet fortolket så vidt, at det også omfattede arbejde, som tillægges samme værdi. En sådan erklæring i bemærkningerne var ikke tilstrækkelig til at sikre en hensigtsmæssig information af de berørte personer [29].

46. Som den danske regering har anført, er omstændighederne i den nævnte sag og i den foreliggende sag ikke de samme. Artikel 1 i direktiv 75/117 er indeholdt i dette direktivs normative del. Bestemmelsen tillægger arbejdstagerne den grundlæggende ret til lige løn. Hensynet til retssikkerheden og retsbeskyttelsen kræver i dette tilfælde en utvetydig formulering, der sætter de berørte personer i stand til på tilstrækkelig

26 — Det fremgår af beretningen om anvendelsen af direktivet, som Kommissionen udgav i 2000, at fem medlemsstater har udstedt »sorte lister« med vilkår i deres respektive lovgivninger. Fire medlemsstater har udstedt »sorte« og »grå lister«, mens tre har valgt en vejledende liste svarende til listen i direktivet (KOM(2000) 248 endelig udg., s. 17).

27 — Som eksempel henviser den finske regering til Kommissionens beretning, nævnt i fodnote 26. På tidspunktet for dens tilblivelse viste det sig, at der i Clab-databasen, som samler retlige og administrative afgørelser fra medlemsstaterne omhandlende urimelige kontraktvilkår, er registreret 7 649 sager. 41% af sagerne omfatter vilkår, som ikke er omfattet af listen i direktivet (jf. figur 8 i bilag III).

28 — Rådets direktiv 75/117/EØF af 10.2.1975 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om gennemførelse af princippet om lige løn til mænd og kvinder (EFT L 45, s. 19).

29 — Dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, nævnt i fodnote 6, præmis 10.

klar og tydelig måde at kende deres rettigheder og forpligtelser, og domstolene i stand til at sikre iagttagelsen heraf. En omtale i bemærkningerne er således ikke tilstrækkelig.

47. I nærværende sag udgør bilaget til direktivet om urimelige kontraktvilkår en ikke-bindende del af direktivet. Da det drejer sig om at gennemføre den ikke-udtømmende og vejledende liste over urimelige kontraktvilkår, kan man anvende mindre restriktive gennemførelsesregler. Forbrugernes rettigheder følger således ikke af bilaget, men af direktivets normative del.

C — *Gennemførelsen af bilaget i svensk ret*

48. På trods heraf er medlemsstaterne forpligtet til at gøre listen i bilaget og dens retlige status bekendt. Det er med rette, at Kommissionen har anført, at listen er en vigtig kilde til oplysning, særligt for de erhvervsdrivende. Listen tilsigter at opnå direktivets formål ved at oplyse de indenlandske og udenlandske forbrugere og erhvervsdrivende om deres rettigheder og forpligtelser. De medlemsstater, der ikke har optaget listen i deres nationale lovgivning, skal med henblik på at opnå det med direktivet tilsigtede resultat i henhold til artikel 249, stk. 3, EF, vælge en sådan form og sådanne midler ved gennemførelsen, at der gives tilstrækkelig garanti for, at offentligheden kan få kendskab hertil. Det skal herefter vurderes, om Kongeriget Sverige har opfyldt denne forpligtelse.

49. Den svenske regering har gjort gældende, at listen i bilaget til direktivet var genstand for grundige overvejelser i forbindelse med forberedelserne til vedtagelsen af lov 1994:1512. I sidste instans valgte den svenske lovgiver at undlade at optage listen i lovgivningen, men at gengive dens indhold i bemærkningerne til lovforslaget for at lette anvendelsen af loven. Ifølge den svenske regering er denne lovgivningsteknik sædvanlig i Sverige, idet lovtekster normalt ikke indeholder lister med eksempler.

50. En privatperson, der ønsker at vide, hvilke vilkår der kan være urimelige, og som med henblik herpå slår op i lov 1994:1512 og 1994:1513 finder i begge tilfælde en henvisning til lovbemærkningerne [30]. Hele listen i bilaget til direktivet indgår i disse bemærkninger [31]. Lovbemærkningerne offentliggøres og kan endvidere findes gratis på internettet.

51. I henhold til en fast svensk retstradition, der er fælles for de nordiske lande, udgør forarbejderne et væsentligt bidrag til

30 — Forslag 1994/95:17.

31 — Jf. bl.a. forslag 1994/95:17, s. 92 til 94.

fortolkning af love. Næst efter lovenes ordlyd drejer det sig om et af de væsentligste instrumenter til fortolkning og anvendelse af disse [32]. Ifølge den svenske regering er de fleste af de vilkår, der er opregnet i bilaget til direktivet (nærmere bestemt 14 ud af 17), allerede blevet anset for urimelige af de svenske domstole, og handelsretten har udtrykkeligt henvist til listen i en dom afsagt i 1997.

52. Den svenske regering har i øvrigt gjort gældende, at oplysning af offentligheden er sikret på forskellige måder. På internettet kan man, ud over lovbemærkningerne, gratis finde andre forarbejder, såsom relevante udtalelser fra parlamentsudvalg. Derudover har Konsumentverket udgivet forskellige pjecer rettet til erhvervsdrivende og forbrugere, som beskriver, hvilke vilkår der betragtes som eller kan blive betragtet som urimelige af de svenske domstole. Konsumentverket er den nationale administrative myndighed, som er ansvarlig for forbrugerbeskyttelsen, og er derfor del af myndighederne i Sverige i denne stats egenskab af medlemsstat.

53. Kommissionen har egentlig ikke bestridt rigtigheden af de faktiske forhold, den svenske regering har påberåbt sig vedrørende offentliggørelsen og udbredelsen af listen. Den har blot anført, at denne fremgangsmåde måske var utilstrækkelig til at oplyse privatpersoner fra andre medlemsstater, for så vidt som listen ikke var optaget i selve lovens tekst.

54. Herefter finder jeg dog, at den svenske lovgivning giver domstolene, de berørte erhvervsdrivende og offentligheden generelt mulighed for at få tilstrækkeligt kendskab til indholdet af listen i bilaget til direktivet. Listen kan let findes via officielle og halvofficielle kilder. Endvidere viser gennemførelsen ligeledes, at listen er vejledende og ikke-udtømmende. Formålet med listen, nemlig at skabe et fortolkningsinstrument til vurdering af, om et kontraktvilkår er urimeligt, opfyldes, og dermed opnås også det tilsigtede resultat i relation til artikel 249, stk. 3, EF.

55. Optagelsen af listen i lovbemærkningerne og den udtrykkelige eller stiltiende henvisning til den i andre dokumenter og pjecer, som er tilgængelige for offentligheden, forekommer mig at være tilstrækkelig. Da denne oplysning ligeledes kan findes via internettet, er den også tilstrækkelig tilgængelig for privatpersoner fra andre medlemsstater [33].

32 — Kommissionen har anført, at lovbemærkningers betydning må antages at være mindsket efter Kongeriget Sveriges tiltræden af Den Europæiske Union, men dette synspunkt er bestridt af den svenske regering. Det er sandsynligt, at lovbemærkninger forbliver en retskilde med uforandret stor betydning i de nordiske lande.

33 — Man kan rejse det spørgsmål, om oplysning af forbrugeren om dennes rettigheder ikke er bedre sikret ved en sådan metode end ved, at den vejledende liste optages i en lovtekst.

56. Jeg finder ikke, at Kommissionen har bevist, at Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser med hensyn til gennemførelsen af direktivet. Det er iøjnefaldende, men uden betydning, at Kommissionen ikke i løbet af sagen er kommet med det mindste eksempel på tilfælde, hvor svenske domstole eller andre offentlige svenske myndigheder i betragtning af, hvilke oplysninger de har til rådighed, har begået fejl ved ikke at betragte visse kontraktvilkår som urimelige. Kommissionen har heller ikke bevist, at der er en sandsynlighed for, at en sådan risiko i realiteten kunne forekomme.

V — Forslag til afgørelse

57. Herefter foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Kongeriget Sverige frifindes.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 2.

3) Kongeriget Danmark og Republikken Finland bærer deres egne omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 4.