FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A. GEELHOED

föredraget den 31 januari 2002 [1]

I — Inledning

1. Kommissionen har genom förevarande talan om fördragsbrott yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Sverige har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (nedan kallat direktivet eller direktivet om oskäliga avtalsvillkor). [2] Tvistefrågan är om det är nödvändigt att genom en lagbestämmelse införliva den "vägledande, inte uttömmande" listan i bilagan till direktivet på villkor som kan anses som oskäliga. Den svenska regeringen anser att det är tillräckligt att listan återges i förarbetena till införlivandelagstiftningen. Republiken Finland och Konungariket Danmark, som inte heller har tagit in texten i sina respektive lagstiftningar, har anslutit sig till den svenska regeringens ståndpunkt.

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 95, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Direktivet om oskäliga villkor*

2. Enligt artikel 1 i direktivet är dess syfte att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om oskäliga villkor i avtal som sluts mellan en näringsidkare och en konsument. I artikel 6.1 stadgas att medlemsstaterna skall föreskriva att oskäliga villkor som används i avtal som en näringsidkare sluter med en konsument inte, på sätt som närmare stadgas i deras nationella rätt, är bindande för konsumenten och att avtalet skall förbli bindande för parterna på samma grunder, om det kan bestå utan de oskäliga villkoren.

3. Enligt artikel 2 a) skall "oskäliga villkor" anses vara sådana avtalsvillkor som

definieras i artikel 3. Artikel 3 i direktivet har följande lydelse:

"1. Ett avtalsvillkor som inte har varit föremål för individuell förhandling skall anses vara oskäligt om det i strid med kravet på god sed medför en betydande obalans i parternas rättigheter och skyldigheter enligt avtalet till nackdel för konsumenten.

2. ...

3. Bilagan innehåller en vägledande, inte uttömmande lista på villkor som kan anses oskäliga."

4. Artikel 4 i direktivet har följande lydelse:

"1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 7 skall frågan om ett avtalsvillkor är oskäligt bedömas med beaktande av vilken typ av varor eller tjänster som avtalet avser och med hänsyn tagen, vid tiden för avtalets ingående, till alla omständigheter i samband med att avtalet ingicks samt till alla övriga villkor i avtalet eller något annat avtal som det är beroende av.

2. ..."

5. I artikel 5 i direktivet föreskrivs följande:

"I avtal där alla eller vissa villkor som erbjuds konsumenten är i skriftlig form skall dessa villkor alltid vara klart och begripligt formulerade. Vid tveksamhet om ett avtalsvillkors innebörd skall den för konsumenten mest gynnsamma tolkningen gälla. Denna tolkningsregel gäller inte vid de förfaranden som föreskrivs i artikel 7.2."

6. Direktivet föreskriver en minimiharmonisering. Enligt artikel 8 i direktivet får medlemsstaterna för att säkerställa bästa möjliga skydd för konsumenten, inom det område som omfattas av direktivet, anta eller behålla strängare bestämmelser som är förenliga med fördraget.

7. Direktivet innehåller en bilaga med rubriken "Avtalsvillkor till vilka hänvisas i artikel 3.3", som i punkt 1 räknar upp 17 olika typer av avtalsvillkor. Räckvidden av vissa av dessa preciseras i punkt 2. I det

sjuttonde skälet anges i detta avseende följande:

"Den bifogade listan med avtalsvillkor kan vid tillämpningen av detta direktiv bara ses som vägledande. På grund av direktivets karaktär av minimidirektiv får medlemsstaterna genom sin nationella lagstiftning utöka eller begränsa räckvidden för dessa villkor."

8. Enligt artikel 10 i direktivet skulle medlemsstaterna senast den 31 december 1994 sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet.

B — *Den nationella lagstiftningen*

9. Direktivet har införlivats med svensk rätt genom lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och genom lag (1994:1513) om ändring i lagen (1915:218) om avtal.

10. Bilagan till direktivet har inte införts i dessa lagtexter. Den återfinns kommenterad i förarbetena till lag 1994:1512.

III — Förfarandet

11. Förfarandet har genomförts på normalt sätt enligt artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG). Kommissionens ansökan inkom till domstolens kansli den 16 december 1999.

Sökanden har yrkat att domstolen skall:

— fastställa att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva den bilaga som anges i artikel 3.3 i direktivet med sin nationella lagstiftning,

— förplikta Konungariket Sverige att ersätta rättegångskostnaderna.

Konungariket Sverige har yrkat att domstolen skall ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

12. Domstolens ordförande har givit Republiken Finland och Konungariket Danmark tillstånd att intervenera i målet till stöd för Konungariket Sveriges yrkanden. Kommissionen samt de tre medlemsstaternas regeringar var representerade vid förhandlingen som hölls den 25 oktober 2001.

IV — Kommissionens anmärkning och Konungariket Sveriges inställning

13. Kommissionen har gjort gällande att bilagan till direktivet, enligt artikel 249 EG, skall införlivas med svensk rätt genom att tas in i den nationella lagtexten. För att tillgodose kraven på rättssäkerhet är det enligt domstolens fasta rättspraxis särskilt viktigt att rättsläget är klart och exakt för enskilda, så att de kan få full kännedom om sina rättigheter. [3]

14. Kommissionen har anfört att direktivet, som grundas på artikel 100a i fördraget (nu artikel 95 EG i ändrad lydelse), har två syften. Dels har direktivet till uppgift att harmonisera medlemsstaternas gällande lagstiftning om oskäliga villkor i avtal mellan konsumenter och näringsidkare som tillhandahåller varor eller tjänster. [4] I artikel 100a.3 i EG-fördraget (nu artikel 95.3 EG i ändrad lydelse) föreskrivs faktiskt att konsumentskyddet vid antagandet av åtgärder i syfte att förverkliga den inre marknaden skall utgå från en hög skyddsnivå. Dels syftar direktivet till att förbättra informationen till konsumenterna om gällande bestämmelser. [5] Tanken att konsumentskyddets effektivitet i hög grad är beroende av konsumenternas rätt till information följer även av artikel 153 EG (konsumentskydd), som även kan betraktas som en av direktivets grunder.

15. I artikel 8 i direktivet anges att dess bestämmelser är av minimikaraktär, medan artikel 3.3 hänvisar till en vägledande lista i bilagan. Med tanke på att direktivets bestämmelser är av minimikaraktär är det enligt kommissionen logiskt att det i sjuttonde skälet slås fast att medlemsstaterna genom sin nationella lagstiftning får utöka (det vill säga ytterligare begränsa näringsidkarens frihet) eller begränsa "räckvidden" i den mening som avses i punkt 2 i bilagan. Däremot kan medlemsstaterna inte i sin nationella lagstiftning utesluta vissa

3 — Se dom av den 19 september 1996 i mål C-236/95, kommissionen mot Grekland (REG 1996, s. I-4459), punkt 13.

4 — Se artikel 1.1 och andra skälet första meningen.

5 — Se femte och åttonde skälet.

villkor eller formulera dem på ett sätt som är mindre förmånligt för konsumenten. Det vore ologiskt att föreskriva att medlemsstaterna "genom sin nationella lagstiftning [får] utöka" listan, om den inte redan återgavs i den lagstiftningen.

16. Av det ovan sagda följer enligt kommissionen att listan i bilagan till direktivet syftar till att upprätta en effektiv inre marknad och ett stärkt konsumentskydd genom förbättrad information. Detta resultat kan uppnås genom att de allmänna kraven i artikel 3.1 i direktivet ges ett mer exakt och konkret innehåll. Rättssäkerheten stärks därmed såväl för näringsidkarna och svenska konsumenter som för utländska konsumenter, samtidigt som olika behöriga myndigheter tillämpar lagstiftningen på ett mer enhetligt sätt. Listan skulle även utgöra ett mycket användbart verktyg för näringsidkarna då de skulle kunna utforma sina avtal i enlighet med densamma. Många tvister skulle på detta sätt kunna undvikas. Kommissionen anser att dessa mål, särskilt med avseende på exakthet och information, endast kan uppnås om listan i bilagan till direktivet offentliggörs, genom att den införs i den lagstiftning genom vilken direktivet införlivas med den nationella rätten.

17. Enbart ett omnämnande av listan i lagens förarbeten är inte tillräckligt. I detta avseende spelar det ingen roll att listan är av vägledande karaktär. Det skulle enligt kommissionen endast innebära att de uppräknade villkoren inte automatiskt skall anses som oskäliga, utan att den nationella domstolen eller den behöriga myndigheten har rätt att fritt bedöma karaktären på de allmänna villkor som anges i artikel 3.1 och artikel 4 i direktivet. Emellertid syftar inte listan enbart till att ge exempel och vägledning i fråga om rättstillämpningen, utan dess uppgift är även att tjäna som informationskälla. Kommissionen betvivlar att den berörda eller inte berörda allmänheten — däribland konsumenter, nationella och utländska näringsidkare, och de nationella myndigheter som är behöriga att tillämpa den lagstiftning genom vilken direktivet införlivats — alltid med lätthet har tillgång till förarbetena.

18. Kommissionen har till stöd för denna åsikt hänvisat till domen i målet kommissionen mot Danmark, av vilken den drar slutsatsen att ett uttalande i förarbetena till en lag inte är ett godtagbart tillvägagångssätt för införlivande. [6] Kommissionen har även hänvisat till svensk doktrin enligt vilken förarbetenas betydelse för lagtolkningen har minskat till följd av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. [7]

19. Den svenska regeringen, som i alla sina grunder och argument stöds av den danska och den finska regeringen, har motsatt sig

6 — Dom av den 30 januari 1985 i mål 143/83, kommissionen mot Danmark (REG 1985, s. 427; svensk specialutgåva, volym 8, s. 31), punkt 11.

7 — Kommissionen har hänvisat till Norstedts Juridiska Handbok, 16:e upplagan 1997, s. 6 och 11.

kommissionens ståndpunkt och gjort gällande att gemenskapsrätten inte kräver att listan i bilagan skall införlivas genom en bestämmelse i lag eller annan författning. De har i huvudsak gjort gällande att listan endast är ett hjälpmedel vid de nationella domstolarnas och myndigheternas tolkning av de allmänna krav som definieras i artikel 3.1 och artikel 4 i direktivet. De anser att listan inte är bindande och inte heller ägnad att skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda. Vidare anser den svenska regeringen att informationen till allmänheten om oskäliga villkor garanteras på flera sätt och i tillfredsställande mån.

V — Bedömning

20. Den centrala sakfrågan som aktualiseras är inte så mycket att utreda om det är värdefullt eller önskvärt att ta in listan över oskäliga villkor i bilagan till direktivet i den nationella lagstiftningen. Inom ramen för förevarande talan om fördragsbrott gäller frågan huruvida Konungariket Sverige har en rättsligt grundad *skyldighet* att göra detta.

A — *Karaktären på bilagan till direktivet*

21. Arten av och innehållet i de skyldigheter som medlemsstaterna åläggs genom artikel 249 tredje stycket EG bestäms av innehållet, räckvidden och karaktären av de direktiv, eller delar av direktiv, som medlemsstaterna skall genomföra i sin nationella lagstiftning eller på annat sätt. Av hänsyn till rättssäkerheten brukar domstolen i sin rättspraxis ställa mycket höga krav på genomförandet av bestämmelser i direktiv genom vilka enskilda tillerkänns rättigheter.

22. Huvudfrågan i förevarande mål är om det för att genomföra listan i bilagan till direktivet är tillräckligt att den svenska regeringen, i den lagtext genom vilken den nationella rätten anpassas till direktivet, hänvisar till förarbetena där bilagan återges i sin helhet och kommenteras. För att besvara denna fråga måste man granska bilagans karaktär och rättsliga betydelse. Mot bakgrund av denna bedömning är det sedan möjligt att pröva huruvida Konungariket Sverige i samband med genomförandet har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 249 tredje stycket EG.

23. Direktivet har vidare till uppgift att förverkliga den inre marknaden och säkerställa skyddet för enskilda i deras egenskap av konsumenter när de köper varor eller tjänster inom ramen för ett avtal. För detta ändamål åläggs medlemsstaterna genom

artikel 6.1 att föreskriva att oskäliga villkor som används i avtal som en näringsidkare sluter med en konsument, på sätt som närmare stadgas i deras nationella rätt, inte är bindande för konsumenten.

25. Vidare innehåller direktivet, för att citera artikel 3.3, "en vägledande, inte uttömmande lista på villkor som kan anses oskäliga".

24. I ingressen till direktivet slås fast att det är nödvändigt att fastställa allmänna kriterier för bedömningen av om avtalsvillkor är oskäliga, som skall grundas på kravet på god sed. [8] Enligt artikel 2 a skall "oskäliga villkor" anses vara sådana avtalsvillkor som definieras i artikel 3. Definitionens kärna finns i artikel 3.1. Däri föreskrivs att ett avtalsvillkor som inte har varit föremål för individuell förhandling skall anses vara oskäligt om det, i strid med kravet på god sed, medför en betydande obalans i parternas rättigheter och skyldigheter enligt avtalet, till nackdel för konsumenten. I artikel 3.2 i direktivet anges att villkoret inte skall ha varit föremål för individuell förhandling. Vid bedömningen av om ett villkor är oskäligt är det vidare nödvändigt att granska det mot bakgrund av artiklarna 4 och 5. Således skall enligt artikel 4.1 frågan huruvida ett avtalsvillkor är oskäligt bedömas med beaktande av "alla omständigheter i samband med att avtalet ingicks" samt ett visst antal övriga faktorer, såsom avtalets natur. Artikel 5 innehåller särskilt den kända "oklarhetsregeln" för tolkning.

26. Till skillnad från vad som är fallet i vissa medlemsstaters interna rätt [9] görs i bilagan till direktivet inte skillnad mellan en så kallad "svart lista", med villkor som anses oskäliga utan att detta kan prövas av domstolar eller berörda förvaltningsmyndigheter inom ramen för deras skönsmässiga behörighet, och en "grå lista" med villkor som presumeras vara oskäliga men i fråga om vilka bevisbördan faktiskt är omvänd. Däremot innehåller punkt 1 i bilagan en lista över 17 typer av villkor formulerade på olika sätt, som generellt lämnar ett utrymme för skönsmässig bedömning och som inte genom direktivet presumeras vara oskäliga. [10] Det rör sig om villkor som exempelvis syftar till att "otillbörligt" utesluta eller begränsa konsumentens lagliga rättigheter (punkt b), att kräva att en konsument som inte fullgör sina skyldigheter betalar "ett oproportionerligt stort ersättningsbelopp" (punkt e), att "orättmätigt" inskränka konsumentens tillgång till bevismedel (punkt q), att ange att

8 — Se femtonde och sextonde skälen i direktivet.

9 — Se exempelvis artiklarna 6:236 och 6:237 i Nederlands Burgerlijk Wetboek (nederländska civillagen).

10 — I doktrinen kallas även listan i bilagan för den "blå (europeiska) listan" [blauwe (Europese) lijst].

varans pris skall fastställas vid leveransen utan att konsumenten har rätt att frånträda avtalet om det slutliga priset är "för högt" i förhållande till det pris som överenskoms när avtalet ingicks (punkt l). I punkt 2 i bilagan fastställs räckvidden för vissa villkor som anges i punkt 1. [11]

27. Under förarbetet till direktivet diskuterades listans karaktär och rättsverkningar ingående. Kommissionens ursprungliga förslag innehåller i artikel 2.1 en definition av begreppet "oskäliga villkor". I artikel 2.2 föreskrevs att "bilagan innehåller en lista med typer av oskäliga villkor". I själva bilagan återfanns följande formulering: "[f]öljande typer av villkor är oskäliga om de har till syfte eller effekt:...". [12] Av detta följer att förslagets upphovsmän avsåg att de i bilagan uppräknade villkoren alltid skulle betraktas som "oskäliga" och därmed som otillåtna. Detta följer även av tolfte skälet i kommissionens ursprungliga förslag, enligt vilket "det är lämpligt att identifiera vissa typer av villkor som inte skall användas i avtal som sluts med konsumenter". I sitt ändrade förslag till direktiv klargjorde kommissionen att listan var av bindande karaktär. [13] Rådet ansåg dock, i strid med kommissionens och parlamentets uttalade åsikt [14] att listan skulle vara av bindande karaktär, att den skulle vara vägledande.

28. Av denna tillbakablick framgår att listan inte är avsedd att vara en bindande lista över i sig otillåtna villkor. Listan innehåller en exemplifierande samling villkor som kan anses som oskäliga. Vidare innehåller direktivet, för att citera artikel 3.3, "en vägledande, inte uttömmande lista på villkor som kan anses oskäliga". Listan är representativ så till vida att den återger de mest typiska och vanliga bindande villkoren, men villkor som inte anges kan även i konkreta fall förklaras som oskäliga. Å andra sidan är förekomsten av ett villkor som anges i listan enbart vägledande, ett sådant villkor skall inte nödvändigtvis anses som oskäligt, exempelvis därför att de nackdelar villkoret medför för konsumenten kompenseras av andra villkor som är förmånliga för denne. Det ankommer på domstolen eller förvaltningsmyndigheten att med beaktande av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet fastställa om de berörda avtalsvill-

11 — Det faktum att räckvidden ibland illustreras på ett anmärkningsvärt detaljerat sätt framgår av en läsning av exempelvis punkt 1 g, punkt 2 a och 2 c i bilagan. Därav följer att villkor som syftar eller leder till "att tillåta näringsidkaren — utom då viktiga skäl föreligger - att utan rimligt varsel säga upp ett avtal med obestämd varaktighet" räknas till de villkor som omtalas i artikel 3.3 (punkt 1 g). Detta gäller dock inte vissa särskilt angivna avtalsvillkor och vissa transaktioner. Punkt 1 g påverkar inte heller villkor genom vilka en leverantör av finansiella tjänster förbehåller sig rätten att säga upp ett avtal med obestämd varaktighet ensidigt och, om det finns giltigt skäl, utan varsel; detta förutsätter dock att näringsidkaren är förpliktad att omgående informera motparten och eventuella övriga avtalsparter (punkt 2 a).

12 — Se rådets förslag till direktiv om oskäliga villkor i konsumentavtal som kommissionen presenterade den 24 juli 1990 (EGT C 243, s. 2).

13 — EGT C 73, 1992, s. 7. Se artikel 3.3 i det ändrade förslaget.

14 — Vid den första behandlingen begärde parlamentet "en bindande men inte uttömmande lista över typer av oskäliga villkor". Se ändring nr 11 (EGT C 326, 1991, s. 111).

koren även *de facto* är oskäliga. Det tillämpliga kriteriet är i detta avseende att bedöma om den balans mellan de rättigheter och skyldigheter som följer av avtalet i strid med god sed rubbas till nackdel för konsumenten.

29. Listan ger även domstolar och andra behöriga instanser, berörda grupper samt enskilda konsumenter och näringsidkare — även sådana från en annan medlemsstat — ett tolkningskriterium beträffande begreppet "oskäliga villkor". Genom att den "öppna bestämmelsen" i artikel 3.1, det vill säga det första kriteriet för att bedöma om ett avtalsvillkor är oskäligt, på detta sätt konkretiseras stärks deras säkerhet.

30. Vidare har domstolen själv redan använt listan i bilagan som tolkningshjälpmedel. I domen i målet Océano Grupo Editorial SA slog domstolen fast att ett villkor som syftade till att utpeka den domstol inom vars domkrets näringsidkaren har sitt säte som behörig domstol i alla tvister som uppkom till följd av avtalet var oskäligt. Ett sådant villkor omfattas av den i punkt 1 q i bilagan till direktivet avsedda kategorin villkor vars mål eller konsekvens är att upphäva eller inskränka konsumentens rätt att gå till domstol. För att fastställa att formregeln var oskälig fann domstolen att det var avgörande att "den i strid med kravet på god sed medför en betydande obalans i parternas rättigheter och skyldigheter enligt avtalet, till nackdel för konsumenten". [15]

B — *Skyldigheten att införliva bilagan i en lagbestämmelse*

31. Kommissionen anser beträffande sin huvudinvändning att bilagan för att garantera rättssäkerheten skall antas och offentliggöras i den nationella lagstiftningen. Detta är det enda sättet att förverkliga direktivets mål, det vill säga ett effektivt konsumentskydd samt förbättrad information till konsumenterna om de tillämpliga bestämmelserna.

32. Kommissionens ståndpunkt skall bedömas mot bakgrund av artikel 249 tredje stycket EG. Enligt den bestämmelsen skall ett direktiv vara bindande med avseende på det resultat som skall uppnås. De nationella myndigheterna förblir behöriga att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

33. Domstolen har i en utförlig rättspraxis preciserat räckvidden av medlemsstaternas

15 — Dom av den 27 juni 2000 i de förenade målen C-240/98—C-244/98, Océano Grupo Editorial SA (REG 2000, s. I-4941), punkterna 22 och 24.

skyldighet. Varje medlemsstat har en skyldighet att inom ramen för sin nationella rättsordning vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att direktivet får full effekt i enlighet med dess syften. [16] Medlemsstaterna skall härvidlag föreskriva en exakt rättslig ram inom det berörda området. [17] Den rättsliga situation som följer av de nationella bestämmelserna skall vara tillräckligt klar och precis. De personer som berörs skall, av rättssäkerhetsskäl, ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna. Det sistnämnda kravet är särskilt viktigt då direktivet i fråga syftar till att skapa rättigheter för medborgare i andra medlemsstater, som normalt inte är bekanta med principerna i andra rättsordningar än det egna landets. [18]

34. Å andra sidan följer det även av fast rättspraxis att införlivandet av ett direktiv med den interna rätten inte nödvändigtvis kräver att dess bestämmelser återges formellt och ordagrant i en uttrycklig och specifik lagbestämmelse. Således kan förekomsten av allmänna principer i statsrätt eller förvaltningsrätt göra att ett införlivande genom särskilda lagstiftningsåtgärder är överflödigt. Införlivandet kan beroende på direktivets innehåll ske i ett allmänt rättsligt sammanhang under förutsättning att detta utgör en effektiv garanti för att direktivet faktiskt tillämpas fullt ut och på ett tillräckligt klart och precist sätt. Om direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda är det också viktigt att de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, göra dem gällande vid de nationella domstolarna. [19]

35. Medlemsstaternas utrymme att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet för att uppnå det resultat som avses med ett direktiv beror således på innehållet i det senare. Av det berörda direktivets systematik framgår att det består av två delar: den ena är normativ och bindande och den andra är vägledande och exemplifierande. Enligt min uppfattning är denna distinktion viktig vid bedömningen av medlemsstaternas skyldigheter i samband med genomförandet av direktivet.

36. Den normativa och bindande delen av direktivet omfattar det kriterium som definieras i artikel 3.1 EG, samt bestämmelserna i artiklarna 3.2, 4 och 5, som preciserar den öppna regeln och som är oupplösligt förenade. Genom dessa regler preciseras de omständigheter under vilka ett avtalsvillkor skall anses oskäligt, med påföljd att konsumenten befrias från sin skyldighet att fullgöra det. Det råder inget tvivel om att enskilda och i synnerhet även

16 — Se särskilt dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, Von Colson och Kamann (REG 1984, s. 1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577), punkt 15.

17 — Se exempelvis dom av den 22 april 1999 i mål C-340/96, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1999, s. I-2023), punkt 27.

18 — Se exempelvis dom av den 23 mars 1995 i mål C-365/93, kommissionen mot Grekland (REG 1995, s. I-499), punkt 9, och dom av den 10 maj 2001 i mål C-144/99, kommissionen mot Nederländerna (REG 2001, s. I-3541), punkterna 17 och 18.

19 — Se exempelvis dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1985, s. 1661; svensk specialutgåva, volym 8, s. 221), punkt 23, och dom av den 20 maj 1992 i mål C-190/90, kommissionen mot Tyskland (REG 1992, s. I-3265), punkt 17.

medborgare i andra medlemsstater tilldelas rättigheter genom direktivets bestämmelser. [20] Direktivets genomförande skall motsvara de strikta krav som fastställs av domstolen i detta avseende. I praktiken innebär detta att "formen" och "tillvägagångssättet" skall bestå i bestämmelser i lag eller andra författningar, då det är svårt att föreställa sig att det skulle vara tillräckligt med ett allmänt rättsligt sammanhang. [21] Frågan om den svenska lagstiftningens överensstämmelse med dessa bestämmelser har inte ifrågasatts.

37. Den icke bindande delen av direktivet består av bilagan. Med utgångspunkt från direktivet skall listan i bilagan inte anses omfattad av kriteriet i artikel 3.1. Den svenska, den danska och den finska regeringen har med fog påpekat att de rättigheter och skyldigheter som enskilda tillerkänns genom direktivet inte följer av listan i bilagan. Denna är nämligen inte bindande för vare sig nationella organ eller för enskilda. En enskild kan således aldrig i ett konkret fall sluta sig till att ett villkor är oskäligt enbart därför att det anges i listan, eftersom en sådan tolkning skulle strida mot lydelsen och räckvidden av artikel 3.3 i direktivet. [22] I direktivet föreskrivs inte ens att förekomsten av ett avtalsvillkor i listan skapar en presumtion för att det är oskäligt. Även om man i detta avseende inte kan tillmäta direktivets historik alltför stor betydelse, kan man sluta sig till att gemenskapslagstiftaren inte heller hade för avsikt att ålägga medlemsstaterna att införliva listan med deras nationella lagstiftning. Listan är vägledande till sin karaktär, och bedömningen av ett villkors oskälighet förutsätter att alla omständigheter i fallet, samt god sed, beaktas.

38. Medlemsstaterna åläggs inte genom någon bestämmelse i direktivet att föreskriva att ett villkor som anges i listan i bilagan skall förklaras vara oskäligt. [23] Därför kan inte en medlemsstat enligt min uppfattning åläggas att ordagrant införliva bilagan till direktivet om oskäliga villkor i sin nationella lagstiftning. I så fall skulle medlemsstaten åläggas att garantera ett resultat som inte föreskrivs i direktivet. Bilagan hör inte till direktivets normativa del, som medför rättigheter för enskilda, men den underlättar dessas och de berörda myndigheternas tolkning och tillämpning av den normativa delen. En hänvisning i den senare till en icke bindande bilaga, vilket är fallet i artikel 3.3, är inte tillräcklig för att ge bilagan en sådan karaktär. Jag anser att den distinktionen mellan en

20 — Se sjätte skälet i direktivet. Se även domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 18), punkt 18.

21 — Se i detta avseende domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 18), som behandlade genomförandet av artikel 4.2 och artikel 5 i direktivet. Domstolen slog fast att genomförandet av dessa bestämmelser i den nederländska rätten var otillräckligt. Den nederländska regeringen hade gjort gällande att de eftersträvade syftena hade uppnåtts genom de nationella domstolarnas systematiska tolkning av nederländska Burgerlijke Wetboek (civillagen).

22 — Listans utförliga karaktär, och särskilt preciseringarna i punkt 2 i bilagan angående räckvidden av vissa villkor, kan av detta skäl inte heller leda till slutsatsen att alla villkor som uppfyller de uppräknade villkoren skall anses som oskäliga och därmed som ogiltiga.

23 — I detta avseende anser jag att den svenska regeringens argument att en återgivning av listan i lagstiftningen riskerar att leda till *e contrario*-tolkningar, genom att villkor som inte anges normalt sett inte kan anses som oskäliga, saknar relevans. Detta argument utgör i själva verket ett ifrågasättande av värdet av listan i bilagan, eller med andra ord direktivets innehåll, vilket inte hör hemma inom ramen för en talan om fördragsbrott.

bindande del och en icke bindande del i själva direktivet är avgörande. Om rådet hade antagit en text där listan hade varit av tvingande karaktär skulle medlemsstaterna i princip ha varit skyldiga att återge den i den nationella lagstiftningen. Detta skulle givetvis även ha varit fallet om den bindande listan hade varit placerad bland själva bestämmelserna i direktivet. [24]

39. Vidare anser jag inte att en vägledande, icke bindande, lista normalt skall placeras i en lagtext. Jag anser att det skulle ha varit bättre om gemenskapslagstiftaren hade valt att anta den vägledande listan i form av en rekommendation eller om den eventuellt valt ett annat icke bindande instrument som exempelvis ett tolkningsmeddelande. En sådan lösning skulle ha överensstämt bättre med de gemensamma riktlinjerna för gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet. [25]

40. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att kommissionen, med hänvisning till direktivets syfte och rättssäkerhetsprincipen, felaktigt drar slutsatsen att bilagan till direktivet skall införlivas genom bindande lagstiftning.

41. Kommissionen har till stöd för sin ståndpunkt även anfört en rad andra argument som jag inte heller finner övertygande.

42. Kommissionen har för det första hänvisat till att direktivet föreskriver en minimiharmonisering, vilket bland annat framgår av dess sjuttonde skäl. Det skulle enligt kommissionen vara ologiskt att föreskriva att medlemsstaterna "genom sin nationella lagstiftning [får] utöka" listan, om den ännu inte återgavs däri.

43. Direktivets minimikaraktär framgår entydigt av dess artikel 8. Enligt den bestämmelsen får medlemsstaterna inom det område som omfattas av direktivet anta eller behålla strängare bestämmelser för att tillförsäkra konsumenterna en högre skyddsnivå. Om listan införlivas i deras lagstiftning kan medlemsstaterna mot bakgrund av den vägledande listans minimikaraktär anta striktare formulerade villkor och/eller utöka deras antal. Denna möjlighet anges uttryckligen i sjuttonde skälet i direktivet. På grund av direktivets minimikaraktär ges medlemsstaterna dessutom

24 — Som jämförelse kan nämnas den metod som används i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/55/EG av den 6 oktober 1997 om ändring av direktiv 84/450/EEG om vilseledande reklam så att detta omfattar jämförande reklam (EGT L 290, s. 18). Genom direktivet tillåts jämförande reklam om den uppfyller en kumulativ lista över villkor. Denna bindande och uttömmande lista är inte placerad i en bilaga utan i artikel 3a i direktivet.

25 — Se Interinstitutionellt avtal av den 22 december 1998 om gemensamma riktlinjer för gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet (EGT C 73, 1999, s. 1). Se särskilt punkt 2 (vid utformningen skall hänsyn tas till aktens art och särskilt till om den är bindande eller ej), punkt 12 (en bindande rättsakts normativa del skall inte innehålla några bestämmelser som saknar normativ karaktär) och punkt 17 (om önskemålet är att hela eller en del av den icke-bindande rättsakten skall bli bindande, bör den texten i möjligaste mån återges som en del av den bindande rättsakten).

fortfarande andra alternativ. De kan således välja att låta den vägledande listan bli bindande i sin lagstiftning. [26] Direktivet ger även de nationella domstolarna, som en del av medlemsstaternas organisation, möjlighet att erbjuda konsumenterna ett starkare skydd. Som den finska regeringen har påpekat kommer det i praktiken ofta att vara de nationella domstolarna eller konsumentombudsmannen som utfyller och preciserar den vägledande listan i bilagan till direktivet. [27]

44. I detta sammanhang anser jag inte att kommissionens strikta tolkning av sjuttonde skälet är lämplig. Kommissionen bortser från att medlemsstaterna förfogar över andra medel än lagstiftning för att höja den skyddsnivå som föreskrivs i direktivet. Beträffande dess räckvidd framgår av nämnda skäl att listan i bilagan är vägledande och att medlemsstaterna får komplettera den eller ge den en mer strikt formulering i sin nationella rättsordning. Detta kan, men måste inte, ske genom lagstiftning.

45. För det andra har kommissionen mer allmänt hänvisat till den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Danmark. I det målet behandlades genomförandet i Danmark av artikel 1.1 i direktiv 75/117, [28] genom vilken arbetstagare tillerkänns en ovillkorlig rätt till lika lön "för lika arbete eller för arbete som tillerkänns lika värde". Kommissionens kritik gällde att Danmark hade genomfört principen om lika lön i sin lagstiftning endast i fråga om lika arbete, och inte i fråga om arbete av lika värde. Domstolen underkände den danska regeringens argument att begreppet "lika arbete" i förarbetena till den berörda lagen givits en så extensiv tolkning att detta begrepp även omfattade arbete av lika värde. En sådan förklaring i förarbetena var inte tillräcklig för att tillförsäkra berörda personer adekvat information. [29]

46. Som den danska regeringen har påpekat var omständigheterna i det målet inte desamma som i förevarande mål. Artikel 1 i direktiv 75/117 utgjorde en del av det direktivets normativa del. Genom bestämmelsen tillerkänns arbetstagare den grundläggande rätten till lika lön. Rättssäkerhetsprincipen och skyddet för enskilda krävde i det fallet en entydig formulering som gav

26 — I den rapport om tillämpningen av direktivet som offentliggjordes av kommissionen år 2000 nämns att fem medlemsstater har infört "svarta listor" över villkor i sina respektive lagstiftningar. Fyra medlemsstater har antagit "svarta" och "grå listor", medan tre har valt en vägledande lista som det i direktivet (KOM(2000) 248 slutlig, s. 17).

27 — Den finska regeringen har som belysning hänvisat till kommissionens rapport (ovan fotnot 26). Det verkar som om databasen CLAB, som sammanställer beslut från domstolar och myndigheter i medlemsstaterna angående oskäliga avtalsvillkor, vid den tidpunkt då rapporten utarbetades innehöll 7 649 fall. Av dessa behandlade 41 procent villkor som inte förekom i listan i direktivet (se figuren i bilaga III, punkt 8).

28 — Rådets direktiv 75/117/EEG av den 10 februari 1975 om tillnärmningen av medlemsstaternas lagar om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män (EGT L 45, s. 19; svensk specialutgåva, område 13, volym 4, s. 78).

29 — Domen i målet kommissionen mot Danmark (ovan fotnot 6), punkt 10.

berörda personer möjlighet att känna till sina skyldigheter och rättigheter och domstolarna möjlighet att garantera att de respekterades. Ett omnämnande i förarbetena är därför inte tillräckligt.

47. I förevarande mål utgör bilagan till direktivet om oskäliga villkor en icke bindande del. När det är fråga om att genomföra den icke uttömmande och vägledande listan över oskäliga villkor är det tillräckligt med mindre strikta krav på genomförandet. Konsumenternas rättigheter följer nämligen inte av bilagan, utan av direktivets föreskrivande del.

C — *Genomförandet av bilagan i svensk rätt*

48. Trots ovansagda har medlemsstaterna en skyldighet att offentliggöra listan i bilagan och dennas karaktär. Kommissionen har korrekt konstaterat att listan, särskilt för näringsidkare, är en viktig informationskälla. Således bidrar listan till att förverkliga direktivets syfte genom att informera konsumenter samt inhemska och utländska näringsidkare om deras rättigheter och skyldigheter. De medlemsstater som inte har införlivat listan med sin nationella lagstiftning skall för att uppnå det resultat som avses med direktivet, i den mening som avses i artikel 249 tredje stycket EG, välja form och tillvägagångssätt som ger tillräckliga garantier för att allmänheten skall kunna ta del av den. Det är nödvändigt att undersöka om Konungariket Sverige har fullgjort denna skyldighet.

49. Den svenska regeringen har förklarat att frågan om listan i bilagan till direktivet diskuterades ingående under beredningen av lag 1994:1512. Slutligen valde den svenska lagstiftaren att inte ta in listan i lagstiftningen, men att återge dess innehåll i förarbetena för att underlätta tillämpningen av lagen. Enligt den svenska regeringen är detta den vanliga lagstiftningstekniken i Sverige, lagtexten innehåller vanligen inte exemplifierande listor.

50. En enskild som vill veta vilka villkor som kan anses som oskäliga och i detta syfte läser lag 1994:1512 och lag 1994:1513, finner i båda dessa en hänvisning till förarbetena.[30] I dessa förarbeten återges listan i bilagan till direktivet i sin helhet. De innehåller även en kommentar som preciserar listans räckvidd och innebörd.[31] Förarbetena publiceras officiellt och kan även läsas gratis på internet.

51. Enligt fast rättstradition i Sverige, som är gemensam för de nordiska länderna, är förarbetena ett viktigt instrument vid lag-

30 — Proposition 1994/95:17.

31 — Se, särskilt, proposition 1994/95:17, s. 92—94.

tolkningen. Vid sidan av lagtexten utgör de det främsta hjälpmedlet vid lagarnas tolkning och tillämpning. [32] Enligt den svenska regeringen har de flesta av de i bilagan till direktivet nämnda villkoren (närmare bestämt 14 av 17) redan förklarats som oskäliga i svensk rättspraxis, och Marknadsdomstolen hänvisade i en dom från år 1997 uttryckligen till listan.

52. Den svenska regeringen har vidare förklarat att informationen till allmänheten säkerställs på flera sätt. Förarbetena, inklusive relevanta yttranden från riksdagsutskott, finns gratis tillgängliga på internet. Vidare har Konsumentverket givit ut olika skrifter som vänder sig till näringsidkare och konsumenter där avtalsvillkor som betraktas eller kan komma att betraktas som oskäliga av svenska domstolar beskrivs. Konsumentverket är den behöriga nationella förvaltningsmyndigheten i fråga om konsumentskydd och ingår i denna egenskap i medlemsstaten Sveriges organisation.

53. Kommissionen har inte uttryckligen ifrågasatt riktigheten i den svenska regeringens uppgifter om listans publicering och spridning. Den har begränsat sig till att förklara att detta tillvägagångssätt kan vara otillräckligt för att informera medborgare i andra medlemsstater, eftersom listan inte finns i själva lagtexten.

54. Mot bakgrund av ovanstående finner jag dock att den svenska regleringen ger domstolar, berörda näringsidkare och allmänheten möjlighet att i tillräcklig mån ta del av texten till listan i bilagan till direktivet. Denna är lätt tillgänglig i officiella och halvofficiella källor. Vidare framgår av införlivandet även att listan är vägledande och icke uttömmande. Syftet med den senare, nämligen att tillhandahålla ett tolkningsinstrument för bedömningen av om ett avtalsvillkor är oskäligt, uppnås således och, därmed, det avsedda resultatet i den mening som avses i artikel 249 tredje stycket EG.

55. Jag anser att återgivningen i förarbetena och den uttryckliga hänvisningen till listan i andra dokument och skrifter som är tillgängliga för allmänheten är tillräcklig. Genom att denna information även finns tillgänglig på internet är den också i tillräcklig mån tillgänglig för enskilda från andra medlemsstater. [33]

32 — Kommissionen har gjort gällande att förarbetenas betydelse har minskat till följd av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, men den svenska regeringen har bestritt detta påstående. Det är möjligt att en lags förarbeten fortfarande är en viktig rättskälla i de nordiska länderna.

33 — Man kan fråga sig om inte informationen till konsumenterna om deras rättigheter garanteras bättre av en sådan metod än av att den vägledande listan enbart återges i lagtexten.

56. Kommissionen har enligt min uppfattning inte visat att Konungariket Sverige har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter inom ramen för direktivets genomförande. Det är betecknande, om än betydelselöst, att kommissionen under förfarandet inte har gett något exempel på att de svenska domstolarna och andra offentliga myndigheter i den tillhandahållna informationen felaktigt skulle ha underlåtit att beteckna avtalsvillkor i konsumentavtal som oskäliga. Kommissionen har inte heller visat att en faktisk risk för att detta skulle kunna inträffa föreligger.

VI — Förslag till avgörande

57. Följaktligen föreslår jag att domstolen skall:

1) ogilla talan,

2) förplikta Europeiska gemenskapernas kommission att, enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, ersätta rättegångskostnaderna,

3) fastställa att Republiken Finland och Konungariket Danmark enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall bära sina rättegångskostnader.