DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. maj 2002 *

I sag C-478/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Parpala og P. Stancanelli, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Sverige ved L. Nordling og A. Kruse, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Danmark ved J. Molde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

* Processprog: svensk.

Republikken Finland ved T. Pynnä og E. Bygglin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

angående en påstand om, at 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 (EFT L 95, s. 29), 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,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

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

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 25. oktober 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 31. januar 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. december 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at 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 (EFT L 95, s. 29, herefter »direktivet«), 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.

Direktivet

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. Det bestemmes imidlertid i artikel 8, at medlemsstaterne kan vedtage eller bevare strengere bestemmelser for at sikre en mere omfattende beskyttelse af forbrugerne.

3 Direktivets artikel 3 har følgende ordlyd:

»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 Direktivet indeholder et bilag med overskriften »Kontraktvilkår som omhandlet i artikel 3, stk. 3«, der indeholder 17 kategorier af kontraktvilkår. Det præciseres i direktivets syttende betragtning, 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«.

5 Ifølge 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

6 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 och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (lov om ændring af lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område).

7 Bilaget til direktivet er ikke gengivet i disse love. Det optræder med tilhørende kommentarer i forarbejderne til det lovforslag, der var grundlag for lag (1994:1512).

Den administrative procedure

8 Da Kommissionen var af den opfattelse, at direktivet ikke var fuldstændigt gennemført i svensk ret inden for den fastsatte frist, indledte den en traktatbrudsprocedure. Efter at have givet Kongeriget Sverige 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 meddelelsen herom. Da Kongeriget Sverige ikke efterkom udtalelsen, har Kommissionen anlagt denne sag.

9 Domstolens præsident har ved kendelser af 26. maj og 4. juli 2000 tilladt Republikken Finland og Kongeriget Danmark at intervenere til støtte for Kongeriget Sveriges påstande.

Realiteten

10 Kommissionen har gjort gældende, at direktivet har to formål: dels, som det fremgår af direktivets artikel 1 og anden betragtning, at tilnærme de i medlemsstaterne gældende bestemmelser om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, dels, som det er angivet i direktivets femte og ottende betragtning, at forbedre oplysningen af forbrugerne med hensyn til de gældende retsregler.

11 Ifølge Kommissionen betyder det, når listen over urimelige kontraktvilkår i bilaget til direktivet, som det angives i direktivets artikel 3, stk. 3, ikke er udtømmende, at medlemsstaterne i deres lovgivning kan foretage tilføjelser eller udforme mere restriktive bestemmelser i medfør af artikel 8. Den omstændighed, at denne liste, som det angives i direktivets artikel 3, stk. 3, er vejledende, betyder desuden blot, at de vilkår, der er opregnet heri, ikke uden videre skal anses for urimelige, men at den kompetente nationale myndighed frit kan bedømme dem i henhold til de almindelige kriterier, der er fastlagt i direktivets artikel 3, stk. 1 og 4.

12 Efter Kommissionens opfattelse er det for at opnå de to formål og opfylde kravet om retssikkerhed under alle omstændigheder nødvendigt, at denne liste offentliggøres som en integrerende del af de bestemmelser, der gennemfører direktivet. Det er ikke tilstrækkeligt kun at omtale den i en lovs forarbejder, hvilket følger af dom af 30. januar 1985, Kommissionen mod Danmark (sag 143/83, Sml. s. 427, præmis 11). Det er tvivlsomt, om den berørte offentlighed, der ikke alene omfatter forbrugerne, men tillige de svenske og udenlandske erhvervsdrivende samt de nationale myndigheder, der er ansvarlige for anvendelsen af gennemførelsesbestemmelserne til direktivet, har nem adgang til disse forarbejder, og om de overhovedet bliver bekendt med, at de findes, og betydningen heraf.

13 Den svenske regering, der i sin argumentation i det hele støttes af den danske og finske regering, har anført, at medlemsstaterne i medfør af artikel 249 EF har en stor frihed med hensyn til form og midler for gennemførelsen af direktiver. Nærværende sag adskiller sig fra sagen Kommissionen mod Danmark derved, at listen i bilaget til direktivet kun er et bidrag til fortolkning af de almindelige kriterier, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1, og artikel 4, og ikke i sig selv har til formål at skabe rettigheder og forpligtelser for borgerne.

14 Ifølge den svenske regering var bilaget til direktivet ved gennemførelsen af direktivet genstand for stor debat. I henhold til en fast svensk retstradition, der er fælles for de nordiske lande, udgør forarbejderne et væsentligt bidrag til fortolkning af love. Det forekom således mest hensigtsmæssigt at lade bilaget til direktivet indgå i forarbejderne. De svenske domstole har allerede anset de fleste af de vilkår, der er opregnet i det pågældende bilag, for urimelige, i visse sager under henvisning til den pågældende liste, og den berørte offentlighed har på forskellige måder fået oplysninger om, at den findes.

15 Det bemærkes i denne forbindelse, at i henhold til fast retspraksis er hver af de medlemsstater, et direktiv er rettet til, forpligtet til inden for sin nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. bl.a. dom af 17.6.1999, sag C-336/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3771, præmis 19, og af 8.3.2001, sag C-97/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2053, præmis 9).

16 I det foreliggende tilfælde pålægges medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 6 at træffe de nødvendige foranstaltninger, for at urimelige kontraktvilkår i en aftale, som en erhvervsdrivende har indgået med en forbruger, ikke binder

forbrugeren. Endvidere forpligtes de i henhold til direktivets artikel 7 til at tilvejebringe egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem forbrugere og en erhvervsdrivende, til ophør.

17 Direktivets artikel 3 indeholder en abstrakt definition af, hvad der gør et kontraktvilkår urimeligt. Det præciseres i artikel 4, at vurderingen af, om et kontraktvilkår er urimeligt, skal ske under hensyntagen til alle omstændighederne i forbindelse med kontraktens indgåelse. I artikel 5 fastlægges en forpligtelse til affatte de vilkår, der tilbydes forbrugeren, på en klar og forståelig måde.

18 I disse bestemmelser, der har til formål at tildele forbrugerne rettigheder, afgrænses det resultat, der søges opnået med direktivet. Det følger af fast retspraksis, at det kræves, at retsstillingen i henhold til de nationale gennemførelsesbestemmelser skal være tilstrækkelig præcis og klar, og at de i henhold til direktivet berettigede skal sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og til i givet fald at påberåbe sig dem ved de nationale domstole (jf. bl.a. 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). Som Domstolen allerede har fremhævet, er denne sidste betingelse særlig væsentlig, såfremt det pågældende direktiv tilsigter at give rettigheder til statsborgere fra andre medlemsstater, som det er tilfældet i nærværende sag (dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 18).

19 Kommissionen har ikke gjort gældende, at Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de nævnte bestemmelser i direktivet.

20 Hvad angår det i direktivets artikel 3, stk. 3, omhandlede bilag, hvis gennemførelse er omtvistet i denne sag, bemærkes, at efter bestemmelsens ordlyd

indeholder det pågældende bilag en vejledende og ikke-udtømmende liste over de kontraktvilkår, der kan betegnes som urimelige. Det er ubestridt, at et kontraktvilkår, der er opført på listen, ikke nødvendigvis skal anses for urimeligt, og omvendt, at et kontraktvilkår, der ikke er opført på listen, alligevel kan betegnes som urimeligt.

21 For så vidt som listen i bilaget til direktivet ikke begrænser det skøn, som de nationale myndigheder har med hensyn til afgørelsen af, om et kontraktvilkår er urimeligt, har den ikke til formål at tilkende forbrugerne rettigheder ud over dem, der følger af direktivets artikel 3-7. Listen ændrer ikke det resultat, som tilsigtes med direktivet og som sådant pålægges medlemsstaterne. Heraf følger i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, at direktivets fulde virkning kan sikres ved retsregler, der er tilstrækkeligt præcise og klare, uden at listen i bilaget til direktivet skal være en integrerende del af gennemførelsesbestemmelserne til direktivet.

22 For så vidt som listen i bilaget til direktivet har en vejledende og oplysende værdi, er den en informationskilde, såvel for de nationale myndigheder, der skal anvende gennemførelsesbestemmelserne, som for de borgere, der berøres af de nævnte foranstaltninger. Som generaladvokaten har gjort opmærksom på i punkt 48 i forslaget til afgørelse, skal medlemsstaterne derfor med henblik på at opnå det med direktivet tilsigtede resultat vælge en sådan form og sådanne midler ved gennemførelsen, at der gives tilstrækkelig garanti for, at offentligheden kan få kendskab hertil.

23 Bilaget til direktivet er i den foreliggende sag gengivet i sin helhed i forarbejderne til den lov, der gennemfører direktivet. Den svenske regering har gjort gældende, at i henhold til en fast svensk retstradition, der er fælles for de nordiske lande, udgør forarbejderne et væsentligt bidrag til fortolkning af love. Den har endvidere anført, at disse forarbejder let kan konsulteres, og at offentligheden i

øvrigt på forskellig måde er sikret oplysning om kontraktvilkår, der anses for urimelige, eller som vil kunne anses for urimelige. Til imødegåelse heraf har Kommissionen blot gjort gældende, at disse omstændigheder ikke kan afbøde det forhold, at listen i bilaget til direktivet ikke er en integrerende del af gennemførelsesbestemmelserne til direktivet.

24 Det kan under disse omstændigheder fastslås, at Kommissionen ikke har bevist, at de af Kongeriget Sverige trufne foranstaltninger ikke giver en tilstrækkelig garanti for, at offentligheden kan få kendskab til listen i bilaget til direktivet.

25 Det følger af ovenstående betragtninger, at Kommissionen ikke har godtgjort at Kongeriget Sverige har undladt at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at gennemføre det bilag, som er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 3, i national lovgivning.

26 Kongeriget Sverige bør derfor frifindes.

Sagens omkostninger

27 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens

omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 4, skal Kongeriget Danmark og Republikken Finland bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kongeriget Sverige frifindes.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

3) **Kongeriget Danmark og Republikken Finland bærer deres egne omkostninger.**

Jann Edward Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. maj 2002.

R. Grass

Justitssekretær

P. Jann

Formand for Femte Afdeling