ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

7 mei 2002 *

In zaak C-478/99,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Parpala en P. Stancanelli als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door L. Nordling en A. Kruse als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door J. Molde als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en door

* Procestaal: Zweeds.

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä en E. Bygglin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat het Koninkrijk Zweden, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor de omzetting in nationaal recht van de bijlage bedoeld in artikel 3, lid 3, van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95, blz. 29), de krachtens die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), kamerpresident, D. A. O. Edward en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 25 oktober 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 31 januari 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 16 december 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226 EG verzocht vast te stellen dat het Koninkrijk Zweden, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor de omzetting in nationaal recht van de bijlage bedoeld in artikel 3, lid 3, van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95, blz. 29; hierna: „richtlijn"), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De richtlijn

2 Volgens artikel 1 van de richtlijn strekt deze tot de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument. Artikel 8 bepaalt dat de lidstaten ter verhoging van het beschermingsniveau van de consument, op het onder deze richtlijn vallende gebied strengere bepalingen kunnen aannemen of handhaven.

3 Artikel 3 van de richtlijn luidt als volgt:

„1. Een beding in een overeenkomst waarover niet afzonderlijk is onderhandeld, wordt als oneerlijk beschouwd indien het, in strijd met de goede trouw, het evenwicht tussen de uit de overeenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen van de partijen ten nadele van de consument aanzienlijk verstoort.

2. [...]

3. De bijlage bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst van bedingen die als oneerlijk kunnen worden aangemerkt."

4 In een bijlage bij de richtlijn, getiteld: „In artikel 3, lid 3, bedoelde bedingen", worden zeventien typen contractuele bedingen opgesomd. In de zeventiende overweging van de considerans wordt hieromtrent verklaard dat „in het kader van deze richtlijn de lijst van bedingen in de bijlage slechts indicatief kan zijn en dat zij, gelet op dit minimumkarakter, door de lidstaten in het kader van hun nationale wetgeving aangevuld of beperkender geformuleerd kan worden, met name wat de draagwijdte van die bedingen betreft".

5 Volgens artikel 10 van de richtlijn dienden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 31 december 1994 aan de richtlijn te voldoen.

De nationale regelgeving

6 De richtlijn is in Zweeds recht omgezet bij lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (wet inzake contractuele bedingen in betrekkingen met consumenten) en bij lagen (1994:1513) om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (wet tot wijziging van de wet inzake overeenkomsten en andere vermogensrechtelijke rechtshandelingen).

7 De bijlage bij de richtlijn is niet in de tekst van deze wetten opgenomen. Wel komt zij, voorzien van commentaar, voor in de memorie van toelichting bij lagen (1994:1512).

Procesverloop

8 Van oordeel dat de richtlijn niet binnen de gestelde termijn volledig in Zweeds recht was omgezet, heeft de Commissie een niet-nakomingsprocedure ingeleid. Na het Koninkrijk Zweden te hebben aangemaand opmerkingen in te dienen, heeft de Commissie op 6 april 1998 een met redenen omkleed advies uitgebracht met het verzoek aan die staat, de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden na betekening aan het advies gevolg te geven. Omdat het Koninkrijk Zweden aan dit advies geen gevolg heeft gegeven, heeft de Commissie het onderhavige beroep aanhangig gemaakt.

9 Bij beschikking van de president van het Hof van 26 mei respectievelijk 4 juli 2000 zijn de Republiek Finland en het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van het Koninkrijk Zweden.

Ten gronde

10 Volgens de Commissie heeft de richtlijn een tweeledig doel: blijkens artikel 1 en de tweede overweging van de considerans, de onderlinge aanpassing van de in de lidstaten geldende bepalingen inzake oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, en blijkens de vijfde en de achtste overweging van de considerans, een betere voorlichting van de consument omtrent de toepasselijke rechtsregels.

11 De lijst van oneerlijke bedingen in de bijlage bij de richtlijn is, zoals het in artikel 3, lid 3, van de richtlijn heet, een „niet-uitputtende lijst" en kan overeenkomstig artikel 8 van de richtlijn door de lidstaten in hun nationale wetgeving worden aangevuld of beperkender geformuleerd. Evenzo betekent het feit dat het volgens artikel 3, lid 3, gaat om een „indicatieve lijst", niet meer dan dat de daar genoemde bedingen niet automatisch als oneerlijk moeten worden aangemerkt en dat de bevoegde nationale autoriteit de vrijheid moet houden de aard ervan te beoordelen volgens de in de artikelen 3, lid 1, en 4, van de richtlijn omschreven algemene criteria.

12 In ieder geval acht de Commissie het voor de realisering van dat tweeledige doel en met het oog op het vereiste van rechtszekerheid onontbeerlijk, dat die lijst integraal wordt opgenomen in de bepalingen ter omzetting van de richtlijn. De enkele vermelding in de memorie van toelichting bij een wet is niet afdoende, zoals is uitgemaakt in het arrest van 30 januari 1985, Commissie/Denemarken (143/83, Jurispr. blz. 427, punt 11). De Commissie betwijfelt of het betrokken publiek, waartoe niet alleen de consumenten behoren maar ook handelaren uit binnen- en buitenland en de nationale, tot toepassing van de maatregelen ter omzetting van de richtlijn bevoegde autoriteiten, wel gemakkelijk toegang hebben tot de memorie van toelichting of zich zelfs bewust zijn van het bestaan en het belang ervan.

13 De Zweedse regering, in al haar middelen en argumenten ondersteund door de Deense en de Finse regering, wijst erop dat de lidstaten ingevolge artikel 249 EG een grote vrijheid hebben in de keuze van vorm en middelen voor de omzetting van een richtlijn. Wat de onderhavige zaak van die in het arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, onderscheidt, is dat de lijst in de bijlage bij de richtlijn niet meer is dan een hulpmiddel bij de uitlegging van de algemene, in de artikelen 3, lid 1, en 4 van de richtlijn omschreven criteria en op zichzelf geen rechten en verplichtingen voor particulieren beoogt te scheppen.

14 Bij de omzetting van de richtlijn is de kwestie van de bijlage onderwerp geweest van uitvoerige discussie. Volgens een lange juridische traditie in Zweden en de andere Scandinavische landen vormen de voorbereidende stukken een belangrijk instrument voor de uitlegging van wetten. De opname van de bijlage bij de richtlijn in die voorbereidende stukken leek dus de meest aangewezen oplossing. De Zweedse rechterlijke instanties hebben de meeste bedingen die in de bijlage bij de richtlijn zijn vermeld reeds als oneerlijk aangemerkt, zo nodig onder verwijzing naar de bewuste lijst, en het betrokken publiek is door verschillende middelen van het bestaan van die lijst op de hoogte gebracht.

15 Volgens vaste rechtspraak is elke lidstaat waarvoor een richtlijn bestemd is, verplicht om in zijn nationale rechtsorde alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van die richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren (zie onder meer arresten van 17 juni 1999, Commissie/Italië, C-336/97, Jurispr. blz. I-3771, punt 19, en 8 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-97/00, Jurispr. blz. I-2053, punt 9).

16 In casu gebiedt artikel 6 de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen, dat oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument de consument niet binden. Artikel 7 verplicht hen tevens, te zorgen

voor doeltreffende en geschikte middelen om een einde te maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen consumenten en verkopers.

17 Artikel 3 van de richtlijn omschrijft in abstracto de elementen die aan een beding een oneerlijk karakter geven. Artikel 4 preciseert dat dit oneerlijke karakter moet worden beoordeeld onder inaanmerkingneming van alle omstandigheden rond de sluiting van de overeenkomst. Artikel 5 schrijft een duidelijke formulering voor van aan de consument voorgestelde bedingen.

18 Deze bepalingen, waarmee aan de consument rechten worden toegekend, omschrijven het met de richtlijn nagestreefde resultaat. Volgens vaste rechtspraak is het onontbeerlijk dat de uit de nationale omzettingsmaatregelen voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk is en dat de begunstigden in staat zijn kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties (zie onder meer arresten van 23 maart 1995, Commissie/Griekenland, C-365/93, Jurispr. blz. I-499, punt 9, en 10 mei 2001, Commissie/Nederland, C-144/99, Jurispr. blz. I-3541, punt 17). Zoals reeds door het Hof is onderstreept, is deze laatste voorwaarde van bijzonder groot belang wanneer de betrokken richtlijn rechten toekent aan onderdanen van andere lidstaten, zoals in casu het geval is (arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 18).

19 De Commissie stelt niet dat het Koninkrijk Zweden niet heeft voldaan aan de krachtens voormelde bepalingen van de richtlijn op hem rustende verplichtingen.

20 De bijlage bedoeld in artikel 3, lid 3, van de richtlijn, waarvan de omzetting hier in geding is, bevat volgens de bewoordingen van die bepaling zelf, een indicatieve

en niet-uitputtende lijst van bedingen die als oneerlijk kunnen worden aangemerkt. Het staat vast dat een erin voorkomend beding niet noodzakelijkerwijs als oneerlijk hoeft te worden aangemerkt en dat omgekeerd een beding dat er niet in voorkomt nochtans oneerlijk kan worden bevonden.

21 Nu de lijst in de bijlage bij de richtlijn geen beperking aanbrengt in de vrijheid van de nationale autoriteiten bij de beoordeling of een beding oneerlijk is, wordt daarmee niet beoogd de consumenten verdergaande rechten toe te kennen dan uit de artikelen 3 tot en met 7 van de richtlijn voortvloeien. Zij brengt geen enkele wijziging in het door de richtlijn nagestreefde resultaat, dat als zodanig van de lidstaten wordt verlangd. Daaruit volgt dat de volle werking van de richtlijn, anders dan de Commissie beweert, kan worden verzekerd in een voldoende nauwkeurig en duidelijk wettelijk kader zonder dat de lijst in de bijlage bij de richtlijn wordt opgenomen in de bepalingen ter omzetting van de richtlijn.

22 Aangezien de lijst in de bijlage bij de richtlijn een indicatieve en illustratieve waarde heeft, dient zij als informatiebron zowel voor de nationale autoriteiten die belast zijn met de toepassing van de omzettingsmaatregelen als voor de particulieren die belang hebben bij die maatregelen. Zoals de advocaat-generaal onder punt 48 van zijn conclusie opmerkt, moeten de lidstaten ter bereiking van het resultaat van de richtlijn een vorm en middelen inzetten die in voldoende mate de kenbaarheid van deze lijst voor het publiek verzekeren.

23 In casu is de bijlage bij de richtlijn volledig overgenomen in de memorie van toelichting bij de wet tot omzetting van de richtlijn. De Zweedse regering betoogt dat de memorie van toelichting volgens een lange juridische traditie in Zweden en de andere Scandinavische landen een belangrijk instrument vormt voor de uitlegging van een wet. Die stukken zouden gemakkelijk te raadplegen zijn en

bovendien is de voorlichting van het publiek omtrent bedingen die als oneerlijk worden of kunnen worden aangemerkt, op verschillende manieren verzekerd. De Commissie brengt hiertegen niet meer in dan dat die omstandigheden niet kunnen goedmaken dat de lijst in de bijlage bij de richtlijn niet is opgenomen in de bepalingen ter omzetting van de richtlijn.

24 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Commissie niet heeft aangetoond, dat de door het Koninkrijk Zweden genomen maatregelen geen afdoende waarborg bieden dat het publiek van de lijst in de bijlage bij de richtlijn kennis kan nemen.

25 Blijkens het voorgaande heeft de Commissie niet aangetoond, dat het Koninkrijk Zweden heeft verzuimd de maatregelen te treffen die nodig zijn voor de omzetting in zijn nationale rechtsorde van de in artikel 3, lid 3, van de richtlijn bedoelde bijlage.

26 Het beroep moet derhalve worden verworpen.

Kosten

27 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de

daartoe strekkende vordering van het Koninkrijk Zweden in de kosten worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering moeten het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten.**

3) **Verstaat dat het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland elk hun eigen kosten zullen dragen.**

Jann Edward Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 mei 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann