DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 7 maj 2002 *

I mål C-478/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av L. Parpala och P. Stancanelli, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Sverige, företrätt av L. Nordling och A. Kruse, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av J. Molde, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och

* Rättegångsspråk: svenska.

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä och E. Bygglin, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om fastställelse av 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 (EGT L 95, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169) genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att med sin nationella lagstiftning införliva den bilaga som avses i artikel 3.3 i direktivet,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann (referent) samt domarna D.A.O. Edward och M. Wathelet,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 25 oktober 2001,

och efter att den 31 januari 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 december 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av 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 (EGT L 95, s. 29, svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169, nedan kallat direktivet) genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att med sin nationella lagstiftning införliva den bilaga som avses i artikel 3.3 i direktivet.

Direktivet

2 Av artikel 1 i direktivet framgår att syftet med direktivet är att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra i fråga om oskäliga villkor i avtal som sluts mellan en näringsidkare och en konsument. I artikel 8 stadgas dock att medlemsstaterna, för att säkerställa bästa möjliga skydd för konsumenten, får anta eller behålla strängare bestämmelser.

3 I artikel 3 i direktivet anges följande:

"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 Direktivet innehåller en lista benämnd "avtalsvillkor till vilka hänvisas i artikel 3.3", i vilken 17 typer av avtalsvillkor räknas upp. I sjuttonde skälet i direktivet anges i detta hänseende att "[d]en bifogade listan med avtalsvillkor... vid tillämpningen av detta direktiv bara [kan] ses som vägledande. På grund av direktivets karaktär av minimidirektiv får medlemsstaterna genom sin nationella lagstiftning utöka eller begränsa räckvidden för dessa villkor."

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

Nationell lagstiftning

6 Direktivet har införlivats med svensk rätt genom lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och genom lagen (1994:1513) om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

7 Bilagan till direktivet har inte intagits i dessa lagar. Den återfinns kommenterad i förarbetena till lagen (1994:1512).

Förfarandet

8 Kommissionen ansåg att direktivet inte blivit införlivat med svensk rätt på ett fullständigt sätt inom den föreskrivna fristen och inledde därför ett fördragsbrottsförfarande. Efter att i en formell underrättelse ha berett Konungariket Sverige tillfälle att inkomma med synpunkter, utfärdade kommissionen den 6 april 1998 ett motiverat yttrande och uppmanade denna stat att vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet inom två månader från delgivningen. Eftersom Konungariket Sverige inte har vidtagit några åtgärder, har kommissionen väckt förevarande talan.

9 Genom beslut av den 26 maj 2000 respektive den 4 juli 2000 tillät domstolens ordförande Republiken Finland och Konungariket Danmark att intervenera till stöd för Konungariket Sveriges yrkanden.

Prövning i sak

10 Kommissionen har gjort gällande att direktivet har två syften. Dels att, som framgår av artikel 1 och andra skälet i direktivet, närma de lagar och andra författningar som är i kraft i medlemsstaterna till varandra i fråga om oskäliga villkor i avtal som sluts mellan en näringsidkare och en konsument, dels att, som framgår av femte och åttonde skälen i direktivet, förbättra informationen till konsumenter i fråga om tillämpliga rättsregler.

11 Den omständigheten att listan på villkor som finns intagen i bilagan till direktivet, som anges i artikel 3.3 i direktivet, "inte [är] uttömmande" innebär enligt kommissionen att medlemsstaterna, i enlighet med artikel 8 i direktivet, genom sin nationella lagstiftning får utöka eller begränsa räckvidden för dessa villkor. På samma sätt innebär den omständigheten att denna lista, som anges i sagda artikel 3.3, är "vägledande" endast att de villkor som räknas upp där inte automatiskt måste anses vara oskäliga utan att behörig nationell myndighet måste vara fri att bedöma deras art mot bakgrund av de allmänna kriterier som anges i artiklarna 3.1 och 4 i direktivet.

12 Under alla omständigheter är det enligt kommissionen nödvändigt, med hänsyn till de två syftena och för att uppfylla rättssäkerhetskraven, att denna lista offentliggörs som en del av de bestämmelser genom vilka direktivet införlivas. Endast ett omnämnande i förarbetena till en lag kan inte anses tillräckligt, vilket framgår av domen av den 30 januari 1985 i mål 143/83, kommissionen mot Danmark (REG 1985, s. 427, punkt 11; svensk specialutgåva, volym 8, s. 31). Det är tveksamt om den berörda allmänheten, vilken inte bara omfattar konsumenter utan även såväl svenska som utländska ekonomiska aktörer, och de nationella myndigheter som är behöriga att tillämpa åtgärderna för införlivande av direktivet lätt kan få tillgång till dessa förarbeten, eller ens vet om deras existens och deras betydelse.

13 Den svenska regeringen, vars grunder och argument får stöd av både den danska regeringen och den finska regeringen, har erinrat om att medlemsstaterna enligt artikel 249 EG åtnjuter stor frihet i fråga om formen och tillvägagångssättet för införlivande av ett direktiv. Förevarande mål skiljer sig på det sättet från det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark att den lista som finns intagen i bilagan till direktivet och som endast är ett verktyg för tolkningen av de allmänna kriterier som anges i artiklarna 3.1 och 4 i direktivet inte i sig har som syfte att skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda.

14 I samband med att direktivet införlivades uppstod debatt rörande dess bilaga. Enligt en rättstradition som är väl befäst i Sverige och gemensam för de nordiska länderna utgör förarbeten ett viktigt instrument för lagtolkningen. Att ta med bilagan till direktivet i dessa förarbeten framstod alltså som den bäst anpassade lösningen. De svenska domstolarna har redan ansett att de flesta i denna bilaga angivna villkoren är oskäliga, i förekommande fall med hänvisning till listan i fråga, och den berörda allmänheten är på olika sätt informerad om dess existens.

15 I detta hänseende erinrar domstolen om att varje medlemsstat som ett direktiv är riktat till, enligt fast rättspraxis, i sin nationella rättsordning skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa direktivets fulla verkan i enlighet med det mål som eftersträvas med direktivet (se särskilt dom av den 17 juni 1999 i mål C-336/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-3771, punkt 19, och av den 8 mars 2001 i mål C-97/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-2053, punkt 9).

16 I förevarande fall åläggs medlemsstaterna i artikel 6 i direktivet att vidta nödvändiga åtgärder för att oskäliga villkor som används i avtal som en näringsidkare sluter med en konsument inte skall vara bindande för konsumen-

ten. Enligt artikel 7 skall medlemsstaterna dessutom införa lämpliga och effektiva medel för att hindra fortsatt användning av oskäliga villkor i avtal som näringsidkare sluter med konsumenter.

17 I artikel 3 i direktivet anges på ett abstrakt sätt vad som gör ett villkor oskäligt. Enligt artikel 4 skall bedömningen av ett villkors oskälighet göras med beaktande av alla omständigheter i samband med att avtalet ingicks. I artikel 5 föreskrivs en skyldighet att klart formulera sådana villkor som erbjuds konsumenten.

18 I dessa bestämmelser, som syftar till att skapa rättigheter för konsumenter, anges det resultat som skall uppnås med direktivet. Enligt fast rättspraxis är det nödvändigt att den rättsliga situation som följer av nationella åtgärder för införlivande är tillräckligt klar och precis samt att de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna (se särskilt dom av den 23 mars 1995 i mål C-365/93, kommissionen mot Grekland, REG 1995, s. I-499, punkt 9, och av den 10 maj 2001 i mål C-144/99, kommissionen mot Nederländerna, REG 2001, s. I-3541, punkt 17). Som domstolen redan har framhållit är det sistnämnda kravet särskilt viktigt då direktivet i fråga syftar till att skapa rättigheter för medborgare i andra medlemsstater, vilket också är fallet här (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 18).

19 Kommissionen har inte gjort gällande att Konungariket Sverige inte har fullgjort de skyldigheter som åligger det enligt nämnda bestämmelser i direktivet.

20 Vad gäller den i artikel 3.3 i direktivet omnämnda bilagan, vars införlivande avses med denna talan, kan påpekas att ifrågavarande bilaga enligt ordalydelsen i

denna bestämmelse innehåller en vägledande, inte uttömmande, lista på villkor som kan anses oskäliga. Det är ostridigt att ett villkor som förekommer där inte nödvändigtvis måste anses oskäligt och omvänt att ett villkor som inte förekommer där icke desto mindre kan anses oskäligt.

21 I den mån den i bilagan till direktivet intagna listan inte innebär en inskränkning av de nationella myndigheternas utrymme för eget skön vid bedömningen av ett villkors oskäliga art syftar den inte till att ge konsumenter rättigheter som går utöver dem som framgår av artiklarna 3—7 i direktivet. Listan ändrar på intet sätt det resultat som eftersträvas med direktivet och som sådant är bindande för medlemsstaterna. Härav följer att direktivets fulla verkan, tvärtemot kommissionens uppfattning, kan tillförsäkras inom en tillräckligt klar och precis rättslig ram utan att den lista som finns intagen i bilagan till direktivet ingår i de bestämmelser genom vilka direktivet införlivas.

22 I den mån den lista som finns intagen i en bilaga till direktivet är vägledande och belysande utgör den en informationskälla både för de nationella myndigheter som skall tillämpa åtgärderna för införlivande och för de enskilda som berörs av dessa åtgärder. Som generaladvokaten uppgett i punkt 48 i sitt förslag till avgörande måste medlemsstaterna alltså, för att uppnå det resultat som eftersträvas med direktivet, välja form och tillvägagångssätt som ger tillräckliga garantier för att allmänheten skall kunna få kännedom om detta.

23 I förevarande fall har bilagan till direktivet i sin helhet intagits i förarbetena till den lag genom vilken direktivet införlivas. Den svenska regeringen har gjort gällande att förarbetena enligt en rättstradition som är väl befäst i Sverige och gemensam för de nordiska länderna utgör ett viktigt instrument för lagtolkningen. Vidare har den svenska regeringen uppgett att dessa förarbeten är lätt-

tillgängliga och att informationen till allmänheten angående de villkor som kan anses oskäliga tillförsäkras på flera sätt. Kommissionen har som svar på dessa påståenden endast angett att dessa omständigheter inte kan uppväga den omständigheten att den lista som finns intagen i bilagan till direktivet inte ingår i de bestämmelser genom vilka direktivet införlivas.

24 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att kommissionen inte har visat att de av Konungariket Sverige vidtagna åtgärderna inte ger tillräckliga garantier för att allmänheten skall kunna få kännedom om den lista som finns intagen i bilagan till direktivet.

25 Av det föregående följer att kommissionen inte har visat att Konungariket Sverige har underlåtit att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att med sin nationella lagstiftning införliva den bilaga som anges i artikel 3.3 i direktivet.

26 Talan skall alltså ogillas.

Rättegångskostnader

27 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Konungariket Sverige har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen

har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna. Konungariket Danmark och Republiken Finland skall bära sina rättegångskostnader, i enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Konungariket Danmark och Republiken Finland skall bära sina rättegångskostnader.**

Jann Edward Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 maj 2002.

R. Grass

Justitiesekreterare

P. Jann

Ordförande på femte avdelningen