

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens beretning om anvendelsen af Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler«**

(2001/C 116/25)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 27. april 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Manuel Ataíde Ferreira til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. november 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 377. plenarforsamling af 29.-30. november 2000, mødet den 30. november, følgende udtalelse med 85 stemmer for, 38 imod og 11 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Principperne om viljesfrihed, ligestilling mellem parterne og aftalefrihed, som er sammenfattet i det latinske ordsprog »pacta sunt servanda« (aftaler skal overholdes), har i alle kontinentaleuropæiske retssystemer — hvadenten de bygger på de napoleoniske love eller ej — dannet grundlaget for reguleringen af aftaleindgåelse mellem privatpersoner. Men disse principper kom til kort under industrialismen, hvor man begyndte at anvende standardaftaler<sup>(1)</sup>. Sådanne aftaler er karakteriseret ved følgende: én af parterne er økonomisk stærkere og kan derfor diktere aftalevilkårene; vilkårene er ensidige og tjener kun den stærkeste parts interesser; der kan ikke forhandles om aftalens indhold, og den svagere part har intet andet valg end at slå til eller opgive handelen<sup>(2)</sup>. Der er flere problemer forbundet med denne type aftaler, især mht. viljesfrihed og aftalens indhold, som er generelt og ikke genstand for forhandling.

1.2. Flere europæiske lande har indført særlige bestemmelser enten i form af specifik lovgivning på området eller som spredte civilretlige bestemmelser for at forhindre anvendelsen af urimelige kontraktvilkår, som ikke stiller aftaleparterne lige. Disse bestemmelser er især rettet mod de generelle betingelser i forud fastlagte aftaler. Eksempler herpå er den danske lov om markedsføring fra 1974, den tyske »AGB-Gesetz« fra december 1976, den engelske »Unfair Contract Terms Act« fra 1977, den

irske »Sale of Goods and Supply of Services Act« fra 1980, den luxembourgske lov fra 1983, som definerer 20 former for urimelige kontraktvilkår, og den portugisiske lov om generelle kontraktvilkår fra 1985.

1.3. På europæisk plan var det Europarådet, som den 16. november 1976 udarbejdede en henstilling om urimelige kontraktvilkår<sup>(3)</sup>. På fællesskabsplan blev spørgsmålet for første gang taget op i det første fællesskabsprogram om forbrugerpolitik<sup>(4)</sup>. I det andet program fra 1981 anmodede Rådet udtrykkeligt Kommissionen om at udarbejde et diskussionsoplæg om emnet<sup>(5)</sup>. Kommissionen efterkom denne anmodning med en meddelelse af 14. februar 1984 om urimelige kontraktvilkår<sup>(6)</sup>.

1.4. Den 27. juli 1990 fremlagde Kommissionen sit endelige forslag, som var forløberen for direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993<sup>(7)</sup>.

1.5. Som det klart fremgår af præamblen og artikel 1 i direktiv 93/13/EØF er formålet med dette direktiv »indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem erhvervsdrivende og forbrugere«, da det anses for nødvendigt at »bringe anvendelsen af urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler til ophør« på grundlag af »generelle kriterier« og »ensartede regler« for at lette etableringen af det indre marked og beskytte borgerne i deres egenskab af forbrugere ved erhvervelse af varer og tjenesteydelser gennem aftaler, der er omfattet af andre medlemsstats love«.

(1) Det var den franske jurist Saleilles, som i 1901 introducerede begrebet »contrat d'adhésion« som betegnelse på forud fastlagte aftaler, om hvis indhold der ikke kan forhandles. Begrebet er almindeligt anerkendt i de latinske lande, og svarer til »standard form contract« i de lande, hvis retssystemer bygger på sædvane-retten.

(2) Jf. Carbonnier, »Droit Civil«, 6. udg., Bind 4, 1969, s. 53.

(3) Europarådets resolution nr. 76/47 af 16.11.1976.

(4) Rådets resolution af 14.4.1975.

(5) Punkt 30: Kommissionen fremlægger som det første skridt et diskussionsoplæg, hvori det redegør for alle problemer på dette område og de forskellige løsningsmuligheder med henblik på en harmonisering af de konkurrencevilkår, som berøres af skævheder på dette område (Bulletin for De Europæiske Fællesskaber 5/81).

(6) KOM(84) 55 endelig, offentliggjort i Supplement 1/84 til Bulletin for De Europæiske Fællesskaber.

(7) EFT L 95 af 21.4.1993.

1.6. Fra direktivets anvendelsesområde er udtrykkeligt udelukket:

- kontrakter indgået mellem sælgere eller leverandører
- aftaler mellem forbrugere
- arbejdskontrakter
- aftaler vedrørende arveret og familieret
- aftaler om oprettelse af selskaber og om disses vedtægter.

1.7. Endvidere gav direktivets karakter af minimumsdirektiv, som er fastlagt i artikel 8, medlemsstaterne mulighed for at udelukke følgende fra de nationale gennemførelsesbestemmelser:

- individuelt forhandlede kontraktvilkår
- kontraktvilkår, der afspejler love eller bindende administrative bestemmelser samt bestemmelser i internationale konventioner
- vilkår vedrørende definitionen af aftalens hovedgenstand eller forholdet mellem pris og vederlag på den ene side og på den anden side de tjenesteydelser eller varer, der skal leveres på den anden side, forudsat at de er formuleret klart og forståeligt.

1.8. Direktivet indeholder desuden en vejledende og ikke-udtømmende liste over kontraktvilkår, der kan betegnes som urimelige, hvis forudsætningen i artikel 3, stk. 1, er opfyldt, dvs. »hvis [et kontraktvilkår] til trods for kravene om god tro bevirker en betydelig skævhed i parternes rettigheder og forpligtelser ifølge aftalen til skade for forbrugeren« (»grå liste«).

1.9. Endelig pålagde direktivet medlemsstaterne at indføre »egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af urimelige kontraktvilkår til ophør«, herunder bestemmelser i henhold til hvilke »personer eller organisationer, der ifølge national lov har en legitim interesse i at beskytte forbrugerne, efter national ret kan indbringe en sag for retsmyndighederne eller de kompetente administrative myndigheder, for at disse kan afgøre, om kontraktvilkår, der er udarbejdet med henblik på generel anvendelse, er af urimelig karakter, og anvende egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af sådanne kontraktvilkår til ophør«.

1.10. Medlemsstaterne skulle have gennemført direktivet senest den 31. december 1994.

1.11. Omkring fem år efter gennemførelsesfristen, den 1.-3. juli 1999, indledte Kommissionen en offentlig debat om situationen og fremtidsperspektiverne for direktivet. I konferencen, som blev afholdt i Bruxelles, deltog 300 eksperter i aftaleret og forbrugerlovgivning, repræsentanter for medlemsstaterne, berørte erhvervs- og forbrugerorganisationer samt embedsmænd fra EU-institutionerne<sup>(1)</sup>.

1.12. I henhold til artikel 9 i direktivet skal Kommissionen senest den 31. december 1999 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet »en rapport om dette direktivs anvendelse«. Rapporten blev offentliggjort den 27. april 2000, og det er den, som ØSU nu høres om.

1.13. Kommissionens rapport har et dobbelt sigte, nemlig dels at foretage en kritisk gennemgang ikke blot af ordningen med ensartede bestemmelser om definition og forebyggelse af urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler og sanktioner i tilfælde af overtrædelse, men også af ordningens gennemførelse og anvendelsen i medlemsstaterne, dels at indlede en offentlig debat og indhente forslag til revision og eventuelle tilpasninger af ordningen.

## 2. Vurdering af Kommissionens rapport

2.1. Rapporten er af høj kvalitet og yderst veldokumenteret, og dens offentliggørelse kommer meget belejligt, skønt den — som Kommissionen påpeger — ikke kan undgå at bære præg af, at nogle medlemslande først for nyligt har gennemført direktivet og derfor kun har få erfaringer med dets anvendelse.

2.2. Det skal også bemærkes, at Kommissionen i denne rapport har bestræbt sig på at sammenfatte de forskellige problemstillinger, som blev indkredset under fornævnte konference den 1.-3. juli 1999, herunder især formuleringen af en række centrale spørgsmål, som er afledt af debatten på konferencen.

2.3. ØSU fremhæver endelig det store arbejde, som Kommissionen gennem årene har udført, og som — ud over de sektorielle analyser af afgørelser truffet af de kompetente nationale myndigheder vedrørende visse kontraktvilkårs urimelige karakter, hvilket rapporten redegør for — også har

<sup>(1)</sup> Information om konferencens forløb kan fås på følgende Internet-adresse (i alt 356 sider): ([http://eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/events/event\\_29\\_01.pdf](http://eu.int/comm/dgs/health_consumer/events/event_29_01.pdf)). Konklusionerne, som er sammenfattet af direktøren for Direktorat C i GD XXIV, er at finde på s. 232 ff.

bestået i oprettelsen af Clab<sup>(1)</sup>. Dette instrument har været gavnligt for beskrivelsen af fænomenet på EU-plan. ØSU pegede i sin udtalelse<sup>(2)</sup> fra 1991 om direktivforslaget på behovet for oprettelse af et underretningssystem til overvågning af ordningens anvendelse, og glæder sig derfor over, at dette system har vist sig nyttigt.

2.4. ØSU er principielt enig både i Kommissionens kritiske gennemgang af den ordning, som blev indført med direktivet, skønt det ikke bifalder alle enkeltheder i rapporten, og i den præcise, fornuftige og grundige måde, hvorpå rapportens spørgsmål til de berørte parter er stillet.

2.5. Trods den forsinkede gennemførelse af direktivet i nogle medlemsstater kan det generelt konstateres, at:

- a) gennemførelsesbestemmelserne ikke har ført til en egentlig harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på området;
- b) medlemsstaterne har fortolket rækkevidden og indholdet af direktivets forskrifter forskelligt;
- c) gennemførelsesbestemmelserne anvendes ikke lige effektivt i alle medlemsstater.

2.6. Der er således stadig betydelige forskelle i forbrugerbeskyttelsen afhængigt af, hvilken lov der gælder for de indgåede aftaler. Hertil kommer, at direktivets karakter af minimumsdirektiv har givet nogle medlemsstater mulighed for at indføre strengere krav til forbrugerbeskyttelse end andre medlemsstater, hvilket ikke ligefrem bidrager til gennemførelsen af det indre marked.

2.7. I stedet for at kommentere gennemgangen af de eksisterende ordninger og deres anvendelse vil ØSU koncentrere sig om forslagene til ændring eller omarbejdelse af ordningen og blandt andet tage stilling til de spørgsmål, som Kommissionen<sup>(3)</sup> stiller, og gentage (eller om nødvendigt revidere) sine tidligere synspunkter<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Database om urimelige kontraktvilkår.

<sup>(2)</sup> EFT C 159 af 17.6.1991, s. 34 ff., punkt 2.1.4.

<sup>(3)</sup> Ved en nærlæsning af de 22 spørgsmål i rapporten, som Kommissionen ønsker reaktioner på for at sætte gang i debatten, viser der sig reelt at være tale om 33. Som nævnt skal ØSU ikke besvare alle spørgsmål, men tage stilling til de vigtigste.

<sup>(4)</sup> Jf. især initiativudtalelsen fra 1998 om Forbrugerne på forsikringsmarkedet, EFT C 95 af 30.3.1998.

2.8. ØSU har allerede ved flere lejligheder givet udtryk for, at det ikke kan acceptere, at der under påskud af en revision af direktivet i forbindelse med offentliggørelsen heraf sker forringelser af det forbrugerbeskyttelsesniveau, der er opnået i EU, for dette ville stride mod traktaten (artikel 2 og 153, stk. 1).

2.9. I nærværende udtalelse behandles således følgende grundlæggende spørgsmål:

- a) direktivets anvendelsesområde
- b) definition af grundprincipperne
- c) listen over urimelige kontraktvilkår, dens opbygning og vejledende karakter
- d) anvendelsen af urimelige kontraktvilkår og de juridiske konsekvenser heraf
- e) mekanismer til forebyggelse og fjernelse af urimelige kontraktvilkår
- f) betydningen af en dialog mellem erhvervsdrivende og forbrugere
- g) Clab-databasens betydning og videre skæbne.

### 3. Direktivets anvendelsesområde

3.1. Det første spørgsmål, der skal tages stilling til, vedrører direktivets anvendelsesområde.

Ud fra et historisk synspunkt er det forståeligt, at det oprindeligt udelukkende var forbrugerne, man ville beskytte mod erhvervsdrivendes anvendelse af urimelige kontraktvilkår, men i dag findes der i Amsterdam-traktatens artikel 65<sup>(5)</sup> et retsgrundlag for en bredere tilgang til dette fænomen.

<sup>(5)</sup> Foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, der skal træffes i henhold til artikel 67, og i det omfang de er nødvendige for det indre markeds funktion, omfatter

- a) forbedring og forenkling:
  - af ordningen for forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter på tværs af grænserne
  - af samarbejdet om bevisoptagelse
  - af anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, samt af afgørelser i udenretslige sager
- b) fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes gældende regler om lovvalg og konflikter om stedlig kompetence
- c) fjernelse af hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende, om nødvendigt ved fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler.

3.2. Det er ikke kun i forbrugeraftaler, at der er fare for uligevægt og materiel ulighed mellem parterne ved indgåelse af aftaler, hvis indhold er fastlagt af den ene part, mens den anden part ikke kan gøre andet end at sige ja eller nej til aftalen som sådan. Dette gælder for alle aftaler af denne art, hvor den ene part ikke har mulighed for at ændre indholdet på lige fod med modparten, og ikke mindst små og mellemstore virksomheder inden for industri eller handel og andre erhvervsdrivende eller organisationer. Desuden har visse medlemsstater allerede en lovgivning vedrørende urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler med langt større rækkevidde end det, der forslås i direktivet, idet den omfatter såvel andre aftaler end forbrugeraftaler mellem privatpersoner som aftaler mellem erhvervsdrivende.

3.3. Derfor er det ikke berettiget at begrænse denne ordning, som sigter mod at forhindre og fastlægge sanktioner for anvendelsen af urimelige kontraktvilkår, til forbrugeraftaler. Den bør udvides, så den kommer til at gælde for alle aftaler af denne art, hvilket ØSU påpegede i ovennævnte udtalelse fra 1991<sup>(1)</sup>.

3.4. Hvis Kommissionen ikke udvider direktivets anvendelsesområde væsentligt i overensstemmelse med ovenstående henstillinger, bør den i det mindste som et første skridt sikre, at det altid automatisk omfatter et urimeligt kontraktvilkår i en aftale mellem en forbruger og en virksomhed, hvis nøjagtig det samme vilkår optræder i en aftale mellem to virksomheder tidligere i forsyningskæden.

3.5. Dette er dog i betragtning af forbrugerrelationernes særlige karakter ikke til hinder for, at aftaler, hvor en af parterne er en forbruger, behandles forskelligt fra andre aftaler, hvad angår såvel definitionen af urimelige kontraktvilkår som beskyttelsesgraden. F.eks. kan der skelnes mellem ufravigelige forbud og betingede forbud, og reglerne for vurderingen af kontraktvilkårs urimelige karakter kan være forskellige (mulighed for, at den kompetente instans tager sager op på eget initiativ, eller omvendt bevisbyrde).

3.6. ØSU er endvidere enig med Kommissionen i, at nogle af begrænsningerne<sup>(2)</sup> i direktivets anvendelsesområde ikke er berettigede.

3.6.1. Her tænkes især på begrænsningerne vedrørende individuelt forhandlede kontraktvilkår, love og bindende admi-

nistrative bestemmelser samt pris og aftalens hovedgenstand, som de fleste medlemsstater har valgt ikke at gennemføre til klar fordel for forbrugerbeskyttelsen.

3.6.2. Den omstændighed, at de fleste medlemsstater har benyttet sig af muligheden for ikke at gennemføre begrænsningerne af direktivets anvendelsesområde, har dog på EU-plan øget de lovgivningsmæssige forskelle (uensartede nationale love) til skade for det indre marked og især konkurrencen<sup>(3)</sup>.

#### 4. Definition af grundprincipperne

4.1. Her må man først og fremmest tage stilling til, om der lægges tilstrækkelig vægt på en række grundlæggende begreber i forbindelse med indgåelse af en aftale.

4.1.1. Dette gælder princippet om åbenhed, hvis anvendelse og betydning ikke er klart defineret med direktivets nuværende ordlyd, især mht. konsekvenserne for aftalens gyldighed.

4.1.2. Direktivet ville vinde i klarhed, hvis det udtrykkeligt blev fastsat, at:

- a) kontraktvilkår, som ikke har været genstand for individuel forhandling, kun kan betragtes som accepteret af forbrugeren, hvis denne har haft mulighed for at gøre sig bekendt med dem og forstå deres betydning, før kontrakten indgås; og
- b) kontraktvilkår skal være formuleret på en enkel, klar og entydig måde, så de er forståelige for en almindelig forbruger, som udviser den normale omhu, der kan forventes af en »bonus pater familias«; hvis disse krav ikke er opfyldt, betragtes kontraktvilkårene som ugyldige og uden retsvirkning<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> EFT C 159 af 17.6.1991, punkt 2.3.3.

<sup>(2)</sup> Jf. punkt 1.7 ovenfor.

<sup>(3)</sup> ØSU svarer således bekræftende på de spørgsmål, der indgår i rapportens spørgsmål nr. 1, og det indtager også en klar holdning til spørgsmålet om udvidelse af anvendelsesområdet til alle former for kontrakter, uanset om den ene part er en forbruger eller ej, hvilket er i tråd med forskellige forslag i denne retning, som kom frem på konferencen den 1.-3. juli 1999.

<sup>(4)</sup> Som ØSU anførte i punkt 2.5.3 i ovennævnte udtalelse.

4.1.3. Princippet om åbenhed tilsiger endvidere, at der fastsættes bestemmelser om parternes forpligtelser i tilfælde af manglende overholdelse af kravet om information forud for aftalens indgåelse, hvis en af aftaleparterne har fastlagt kontraktvilkår, hvorom der ikke kan forhandles. Dette aspekt er af særlig stor betydning i forbindelse med fjernsalg, især elektronisk handel, hvilket ØSU i 1991 påpegede over for Rådet og Kommissionen<sup>(1)</sup> (2).

4.2. Vigtigere er imidlertid princippet om god tro, og hvorledes dette hænger sammen med begrebet kontraktmæssig skævhed, hvilket også bør belyses nærmere på EU-niveau, hvis implementeringen ikke skal føre til forskellige, for ikke at sige divergerende, nationale bestemmelser, således som tilfældet er i dag.

4.2.1 På konferencen den 1.-3. juli 1999 drøftede man indgående de forskellige mulige fortolkninger af udtrykket »til trods for kravene om god tro« i direktivets artikel 3, stk. 1. Oversættelserne af dette udtryk til de forskellige sprog er divergerende og er i nogle tilfælde diametralt modsatte<sup>(3)</sup>.

4.2.2. Det er heller ikke klart, hvad der menes med »en betydelig skævhed«, der anføres som et yderligere krav ud over kravet om »god tro«.

4.2.3. Endelig er hele begrebet »god tro« tvetydigt, idet det afhænger af medlemsstaternes retstraditioner. Dette opkaster det grundlæggende spørgsmål, om det er rimeligt at fortsætte med at operere med dette begreb som et supplerende kriterium for, om et givet kontraktvilkår er urimeligt. Selvom dette spørgsmål er teoretisk, har det indlysende praktiske konsekvenser for anvendelsen af bestemmelsen.

4.3. Kommissionens rapport tager ikke udtrykkelig stilling hertil. Skønt spørgsmålet teknisk og juridisk set er vanskeligt,

opfordrer ØSU Kommissionen til at tage stilling til det for at få afklaret disse grundlæggende begrebs betydning og indhold, så de kan omsættes i national lovgivning uden tvetydigheder og på virkelig harmoniseret vis.

4.4. ØSU anmoder også Kommissionen og medlemsstaterne om i fællig at undersøge muligheden for at anlægge en ny tilgang til hele dette område, især ved at trække på erfaringerne fra USA med udformning af »rammelove« eller »standard-lovgivning«. Sigtet bør være at opnå større fremskridt hen imod en reel tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning, i det mindste med hensyn til de sektorielle aspekter (f.eks. forsikring, bankvirksomhed, transport, grundlæggende tjenesteydelser), således at man kan overvinde de vanskeligheder, som skyldes, at de forskellige EU-lande har en lovgivning, der er baseret på divergerende begreber.

## 5. Listen over urimelige kontraktvilkår, dens opbygning og vejledende karakter

5.1. Der er behov for en revision af de forskellige typer forbudte generelle kontraktvilkår og af den respektive liste, idet der bør skelnes mellem vilkår, hvis anvendelse forbydes i alle tilfælde (sort liste), og vilkår, som forbydes i visse tilfælde (grå liste).

5.1.1. I stedet for at tilføje endnu flere eksempler på forbudte kontraktvilkår, burde listen efter ØSU's mening strammes op og forenkles.

5.1.2. Hvad angår den sorte liste, bør den kun omfatte de tilfælde, hvor kontraktvilkårets urimelige karakter er fastlagt i lovgivningen i alle medlemsstater, fordi det krænker alment anerkendte principper for alle typer aftaler.

5.2. Hvad enten listerne er bindende eller vejledende, bør såvel den sorte som den grå liste omsættes i deres fulde ordlyd i de nationale gennemførelsesbestemmelser.

5.3. Den sorte listes bindende karakter og den grå listes vejledende karakter skal også klart præciseres i lovtæksten. Den nuværende situation er ikke tilfredsstillende, hvilket ØSU tidligere har gjort opmærksom på<sup>(4)</sup>.

(1) Ibidem punkt 2.5.

(2) Hermed har ØSU besvaret spørgsmål nr. 3, 4 og 5 i Kommissionens rapport (s. 19).

(3) En portugisisk advokat fremsatte følgende kommentar på konferencen: »Hvad betyder egentlig »til trods for kravene om god tro«? (...) Skal god tro opfattes subjektivt eller objektivt? Hvis det skal opfattes objektivt, kan kontraktvilkåret da betragtes som urimeligt fordi det medfører »en betydelig skævhed til skade for forbrugeren« og stadig opfylde kravet om god tro?» (Prof. Pinto Monteiro).

(4) Idem punkt 2.8.

5.4. Listen bør endvidere justeres ud fra de indhøstede erfaringer, og en mulighed ville være klassificering af vilkårene efter de vigtigste aftaletyper (f.eks. bankers tjenesteydelser, forsikring<sup>(1)</sup>, time-share, organiserede rejser<sup>(2)</sup>).

## 6. Overtrædelse af forbuddet mod urimelige kontraktvilkår og de juridiske konsekvenser heraf

6.1. Som Kommissionen anfører i sin rapport er overtrædelser af forbuddet mod urimelige kontraktvilkår og konsekvenserne heraf ikke reguleret tilstrækkeligt præcist i den gældende ordning.

Direktivets artikel 6 fastsætter blot, at urimelige kontraktvilkår »ikke binder forbrugeren«, og medlemsstaterne har derfor haft mulighed for med udgangspunkt i deres respektive retstraditioner at anvende forskellige sanktioner for anvendelsen af urimelige kontraktvilkår, såsom bortfald, ugyldighed, omstødelighed, manglende anerkendelse eller manglende retsvirkning.

6.2. Da de civilretlige sanktioner således er forskellige, er konsekvenserne for aftaleparterne det også, især mht. aftalens bindende karakter, tidspunktet for konsekvensernes indtræden samt domstolens mulighed for at tage sager til behandling på eget initiativ<sup>(3)</sup>.

6.3. På denne baggrund anbefaler ØSU, at det reviderede direktiv klart definerer de civilretlige sanktioner for anvendelse af urimelige kontraktvilkår, følgerne for den pågældende aftale (ugyldig i sin helhed eller delvist, manglende anerkendelse eller begrænsning) samt muligheden for, at domstolene på eget initiativ kan vurdere den eventuelle urimelige karakter af kontraktvilkår.

6.4. Hvad angår Kommissionens overvejelse om at styrke de civilretlige sanktioner, anser ØSU ikke dette for at være berettiget under de nuværende omstændigheder. Men i og med at selve indføjelser af et urimeligt kontraktvilkår i en aftale er til skade for modparten, er det imidlertid berettiget at indføre omvendt bevisbyrde mht. årsagssammenhængen og skadevirkningen, men den skadelidte skal dog påvise skadens omfang.

6.5. Endelig er supplerende sanktioner kun berettigede i form af »tvangsbøder«, når den part, som har indføjet vilkåret, efter en forbudskendelse svigagtigt bliver ved med at anvende eller foreslå vilkår, som en domstol definitivt har forbudt<sup>(4)</sup>.

## 7. Mekanismer til forebyggelse og fjernelse af urimelige kontraktvilkår

### 7.1. Retssystemets begrænsninger og forbedringsmuligheder

7.1.1. I størsteparten af medlemsstaterne er den eneste måde at forebygge anvendelsen af urimelige kontraktvilkår at gå rettens vej. De fleste af de eksperter, der blev hørt fra den 1.-3. juli 1999, gav enstemmigt udtryk for, at det nuværende system for juridisk kontrol i de forskellige lande er mangelfuldt og lidet effektivt med henblik på at bringe anvendelsen af urimelige kontraktvilkår til ophør.

7.1.2. De vigtigste begrundelser gik på følgende emner:

- a) Den langsommelige domstolsbehandling, også når der er tale om søgsmål med påstand om forbud eller hastesager.
- b) Rækkevidden og effekten af domstolskendelserne, som i princippet er begrænset til den aftale eller det kontraktvilkår, hvorom der er rejst sag, og den sælger eller leverandør, der har anvendt den.
- c) Muligheden for, at en næringsdrivende, mod hvem der rejses sag om anvendelse af et givet kontraktvilkår, ændrer ordlyden, så søgsmålet bortfalder. Hermed er vejen banet for en uendelig række af retsager, så længe koncipisterne kan finde nye formuleringer eller blot ændre nummereringen af kontraktvilkårene.

7.1.3. ØSU mener derfor, at Kommissionen bør ansøres til at:

- a) lægge pres på medlemsstaterne for at sikre hurtigere og mere effektive retsmidler til effektiv håndhævelse af forbuddet mod anvendelse af urimelige kontraktvilkår;

(1) Jf. ovennævnte ØSU-udtalelse fra 1998, som kommenteres i den foreliggende rapport.

(2) Hermed har ØSU besvaret de spørgsmål, der rejses i spørgsmål nr. 2 i Kommissionens rapport (s. 18).

(3) Jf. Domstolens vigtige dom af 27.7.2000 (sagerne C-240/98 og C-244/98).

(4) Hermed har ØSU besvaret spørgsmål nr. 6, 7 og 8 (s. 21) og nr. 13 og 14 (s. 25) i Kommissionens rapport.

- b) undersøge muligheden for i overensstemmelse med de nye civilretlige procesregler, der er under udvikling i medlemsstaterne, at definere, på hvilke betingelser en domstolskendelse om, at et kontraktvilkår er urimeligt, kan få bindende virkning for alle andre identiske aftaler udformet af samme part og — med de nødvendige garantier for domstolsadgang — for sælgere og leverandører i samme sektor eller endog for enhver aftalepart generelt;
- c) forpligte sælgere eller leverandører, som ved en domstol er dømt for at anvende urimelige kontraktvilkår, til — efter dommerens omhyggelige skøn og under hensyntagen til de fordele, som kontraktbruddet medfører — at offentliggøre de vilkår, der er kendt urimelige forudsat at dette kan gøres i tide til at forhindre anvendelsen af urimelige kontraktvilkår og informere de berørte;
- d) oprette passende finansieringsmekanismer til støtte for de nævnte foranstaltninger.

#### 7.2. Administrativ kontrol

7.2.1. Med forbehold af ovenstående mener ØSU, at der på EU-plan bør oprettes systemer af administrativ karakter, som giver en uafhængig og kompetent instans beføjelser til at træffe afgørelse om urimelige kontraktvilkår, og som er beføjet til at forbyde anvendelsen heraf generelt uden at hindre de berørte parter i at bestride denne administrative afgørelse ved domstolene.

7.2.2. Erfaringerne i de medlemsstater, der har sådanne systemer, for eksempel Det Forenede Kongerige (Office of Fair Trading), Frankrig og Belgien (kommissioner for urimelige kontraktvilkår) eller forbrugerombudsmændene i de nordiske lande, begrundet fuldt ud Kommissionens vedholdende indsats på det i punkt 7.2.1 nævnte område.

7.2.3. Derimod støtter ØSU, i tråd med sit standpunkt i udtalelsen fra 1991<sup>(1)</sup>, ikke tanken en EU-ombudsmand på området, idet det ikke mener, at en instans, som befinder sig fjernt fra erhvervslivets og forbrugernes dagligdag i deres respektive lande eller regioner, er i stand til hurtigt og effektivt at bilægge tvister om urimelige kontraktvilkår.

7.3. De administrative myndigheder, der udtaler sig om urimelige kontraktvilkår, bør ligeledes kunne rådgive om en rimelig formulering af kontraktvilkårene<sup>(2)</sup>.

#### 8. Betydningen af en dialog mellem de erhvervsdrivende og forbrugerne

8.1. Det er klart, at forebyggelse af anvendelsen af urimelige kontraktvilkår bør prioriteres højere end sanktioner, efter at de er anvendt. På det indre marked indgås der i et stadigt stigende omfang aftaler på tværs af grænserne, og de samme standardvilkår og -betingelser forekommer i aftaler i forskellige medlemsstater. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt at oprette et system for udenretsligt samarbejde baseret på en dialog på EU-niveau med repræsentanter for forbrugerne og erhvervslivet med henblik på at udarbejde fælles retningslinjer<sup>(3)</sup>.

8.1.1. Man må dog være meget opmærksom på, at sådanne retningslinjer ikke får karakter af samordnet praksis, som krænker konkurrencereglerne, selvom en systematisk analyse af de relevante traktatregler næppe kan føre til fordømmelse af sådanne retningslinjer på dette grundlag.

8.1.2. Et nøgleaspekt i den forbindelse er ansporingen til frivillige mekanismer med henblik på udarbejdelse af adfærdskodekser, herunder standardkontrakter, som er undersøgt for urimelige kontraktvilkår, navnlig i mere følsomme sektorer, såsom almene eller finansielle tjenesteydelser, og i særdeleshed når der er tale om fjernsalg, f.eks. via Internet.

8.2. Der kan også oprettes udenretslige mekanismer med henblik på mægling og forlig i tvister om urimelige kontraktvilkår, navnlig i grænseoverskridende aftaler og aftaler i forbindelse med elektronisk handel. Frivillige mekanismer kan lettere oprettes og anvendes, når de knyttes til udenretslige strukturer for mægling og forlig.

<sup>(2)</sup> Hermed er der svaret på spørgsmål nr. 9, 10, 11 og 12 (s. 25), nr. 16 (s. 27) og nr. 17 (s. 28) i Kommissionens rapport.

<sup>(3)</sup> Se punkt 2.5.4 i udtalelsen fra 1991.

<sup>(1)</sup> Se pkt. 2.1.7.

8.2.1. ØSU mener principielt, at det ikke er hensigtsmæssigt at underkaste aftaler forudgående administrativ kontrol, med mindre der er tale om grundlæggende tjenesteydelser af almen interesse, da dette vil være uhyre bureaukratisk og på ingen måde sikre, at disse aftaler er helt fri for urimelige vilkår.

8.2.2. ØSU mener dog, at de organer der nævnes i punkt 7.2.1 — hvis de oprettes — bør have beføjelser til at godkende de generelle vilkår og betingelser, som koncipisterne frivilligt indgiver til dem<sup>(1)</sup>.

## 9. CLAB-databasen

9.1. ØSU understreger igen betydningen af Clab-databasen og Kommissionens indsats for at holde den ajour. Det er ikke kun forskerne, der drager nytte af denne database, men også EU-institutionerne, dommere, advokater og andre administrative myndigheder, som er ansvarlige for fortolkninger og gennemførelse af de nationale love, der er afledt af det omsatte direktiv. Dette er et afgørende bidrag til komparative undersøgelser af gældende ret på området og baner vejen for udarbejdelsen af ensartede love (se punkt 4.4).

9.2. ØSU mener dog, at Kommissionen udover blot at indsamle og stille oplysningerne på databasen til rådighed kan gøre bedre nytte af de oplysninger, der allerede foreligger, f.eks. ved at stille dem til rådighed på alle EU-sprog<sup>(2)</sup> og ved at udarbejde og offentliggøre globale, sektorielle eller tematiske undersøgelser om de retningslinjer, som kan udledes af den europæiske retspraksis på området<sup>(3)</sup>.

9.3. Kommissionen bør med regelmæssige mellemrum udarbejde en rapport om CLAB's funktion og sende den til Rådet, Europa-Parlamentet og ØSU.

## 10. Konklusioner

10.1. Målet med en fremtidig — og forhåbentlig snarlig — revision af direktiv 93/13/EØF bør ikke blot være tilnærmelse af lovgivningerne, men derimod en egentlig harmonisering og fuldstændig ensartet omsættelse af grundlæggende aspekter, såsom definitionen af begrebet »urimeligt kontraktvilkår« og udformningen af den sorte liste over urimelige kontraktvilkår, i medlemsstaternes nationale ret på dette område.

10.2. Et vigtigt aspekt af en sådan revision vil være en udvidelse af direktivets anvendelsesområde til aftaler mellem erhvervsdrivende, hvis styrkeforholdet mellem parterne og deres forhandlingsposition er meget ulige, især i forbindelse med standardaftaler.

10.3. Ligeledes bør de nuværende begrænsninger ophæves, så direktivet også kommer til at gælde for individuelt forhandlede kontraktvilkår, vilkår afledt af love og bindende administrative bestemmelser samt vilkår vedrørende pris og aftalens hovedgenstand, hvis de ud fra de fastlagte kriterier klassificeres som urimelige.

10.4. Der bør tages alle de nødvendige skridt for at sikre åbenhed i forbindelse med indgåelse af aftaler. Tvetydige, uklare, uforståelige eller ulæselige kontraktvilkår bør erklæres ugyldige, og det bør sikres, at disse bestemmelser er forenelige med de forpligtelser til information, der er fastlagt i andre direktiver (f.eks. om fjernsalg og elektronisk handel).

10.5. Hele begrebet »urimelig karakter« bør omdefineres ud fra objektive kriterier for »aftalemæssig ubalance«, og det bør afklares, hvilken vægt — om nogen overhovedet — der skal tillægges svigagtighed i forbindelse med anvendelse af urimelige kontraktvilkår.

10.6. Hvad angår listerne over kontraktvilkår, der betragtes som urimelige, bemærkes følgende:

10.6.1. Der bør udarbejdes en »sort liste« over vilkår, som altid må anses for at være urimelige, uafhængigt af de konkrete omstændigheder omkring aftalen eller aftaleparterne.

(1) Hermed er der svaret på spørgsmål nr. 15 (s. 27) og nr. 18, 19 og 20 (s. 30) i Kommissionens rapport.

(2) Se i den forbindelse Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om vedtagelse af et flerårigt fællesskabsprogram til fremme af udvikling og brug af europæisk digitalt indhold på de globale net og fremme af sproglig mangfoldighed i informationssamfundet samt ØSU's udtalelse (CES 530/2000) herom.

(3) Hermed er der givet et bidrag til, hvad der opfattes som institutionelt relevant i forbindelse med Kommissionens spørgsmål nr. 2, 21 og 22.

10.6.2. Der bør opretholdes en revideret »grå liste« af vejledende karakter for de instanser, der skal vurdere, om anvendelsen af de opførte kontraktvilkår er urimelig i en given aftale.

10.6.3. Der bør udarbejdes separate, vejledende lister for aftaler mellem erhvervsdrivende og mellem erhvervsdrivende og forbrugere inden for specifikke sektorer, herunder grundlæggende tjenesteydelser.

10.6.4. Listerne skal omsættes i den nationale ret i deres fulde ordlyd.

10.7. Overtrædelse af forbuddet mod anvendelse af urimelige kontraktvilkår og de juridiske konsekvenser heraf bør defineres mere præcist, og det bør klart fastsættes, om domstolene har mulighed for på eget initiativ at vurdere, om et kontraktvilkår er urimeligt.

10.8. Man bør overveje muligheden for, at forbudskendelser mod et givet kontraktvilkår, der vurderes som urimeligt, får generel effekt for andre identiske situationer, idet der dog skal være passende mulighed for at prøve sagerne ved en domstol.

10.9. Medlemsstaterne bør tilskyndes kraftigere til at indføre effektive retsmidler til håndhævelse af forbuddet mod urimelige kontraktvilkår.

10.10. Det bør gøres obligatorisk, efter dommerens omhyggelige skøn, at offentliggøre retsafgørelser, som forbyder

anvendelse af et kontraktvilkår, i pressen, hvis dette kan virke forebyggende.

10.11. Medlemsstaterne bør tilskyndes til at indføre mekanismer til administrativ kontrol af generelle kontraktvilkår. Den bør varetages af uafhængige organer, som skal have beføjelse til at vurdere, om kontraktvilkår er urimelige, forbyde deres anvendelse og anbefale en korrekt formulering. Det er dog en forudsætning, at administrative afgørelser kan prøves ved domstolene.

10.12. Der bør indføres mekanismer til udenretslig bilægelse på nationalt og EU-plan, som kan fremme dialogen mellem repræsentanter for de berørte parter med det målet at få sat en stopper for anvendelsen af urimelige eller mindre rimelige vilkår i generelle kontraktvilkår og fremme fastlæggelsen af standardkontrakter eller adfærdskodekser. Dette er særligt vigtigt i forbindelse med almene eller finansielle tjenesteydelser og navnlig i aftaler om fjernsalg, f.eks. via Internet.

10.13. En mulighed, som må overvejes, er at medlemsstaterne på eget initiativ eller efter passende anmodning fra Kommissionen indfører ensartede referencenormer eller »rammelove« for fastlæggelse af standardaftaler for de enkelte sektorer.

10.14. Endelig bør der tilskyndes til opretholdelse og ajourføring af Clab-databasen, idet dens potentiale bør udnyttes fuldt ud og adgangen til den forbedres, især bør dataene foreligge på flere sprog.

Bruxelles, den 30. november 2000.

Göke FRERICHs

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

## BILAG

**til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse**

Følgende ændringsforslag blev forkastet under forhandlingerne, men opnåede mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer:

**Pkt. 3.1 til 3.5 affattes således:**

»1993-direktivet vedrører urimelige vilkår i forbrugeraftaler. Spørgsmålet er, om anvendelsesområdet skal udvides til at omfatte urimelige vilkår i kontrakter mellem erhvervsdrivende. En sådan udvidelse er ikke ønskelig af følgende grunde:

Der bør gælde aftalefrihed mellem erhvervsdrivende. Derfor bør man ikke risikere at udhule hele den almindelige aftaleret. Det vil desuden være helt absurd at udvide en tekst, som udelukkende tager sigte på forbrugerbeskyttelse, til også at omfatte erhvervsdrivende.«

*Begrundelse*

Forholdet mellem erhvervsdrivende er af en helt anden art end forholdet mellem erhvervsdrivende og forbrugerne: Parterne står på lige fod og den almindelige aftaleret bør finde anvendelse.

Det forhold, at en medlemsstat afviger fra denne regel berettiger ikke til at udvide bestemmelserne til at omfatte hele EU.

En eventuel regulering har overhovedet ikke sin berettigelse i det pågældende direktiv, slet ikke hvis det påtænkes at lade individuelt forhandlede kontraktvilkår indgå heri.

*Afstemningsresultat*

For: 48, imod: 51, hverken for eller imod: 4.

**Pkt. 3.6 til 3.6.2 affattes således:**

»I samme forbindelse er det hensigtsmæssigt at fastholde udelukkelsen af individuelt forhandlede kontraktvilkår.

Det må fastslås, at direktivet omfatter kontrakter, som gælder for alle produkter og tjenesteydelser, herunder produkter, som ikke massefremstilles. I betragtning af den måde, markedet er organiseret på i sidstnævnte tilfælde, kan forbrugeren selv forhandle vilkår eller få sælgeren til at acceptere sine egne vilkår. Det er vigtigt, at disse vilkår forbliver uden for direktivets anvendelsesområde. Hvis direktivet kommer til at gælde alle vilkår uden undtagelse, kan der opstå den paradoksale situation, hvor forbrugeren konstaterer, at den kontrakt, han selv har foreslået, kan fortolkes forskelligt, og han kan så gennemtrumfe den fortolkning, der er mest gunstig for ham selv.«

*Afstemningsresultat*

For: 63, imod: 66, hverken for eller imod: 2.

**Pkt. 4.2 til 4.3**

Tekst udgår.

*Begrundelse*

God tro er et vigtigt og velkendt princip i medlemsstaternes aftaleret, og også i Common Law. Dette begreb kræver ingen særlig behandling i det pågældende direktiv. I pkt. 4.3. henvises der desuden til de bagvedliggende tekniske og juridiske vanskeligheder, hvilket er grunden til, at Kommissionen ikke tager stilling til spørgsmålet.

*Afstemningsresultat*

For: 52, imod: 70, hverken for eller imod: 7.

**Punkt 4.4**

Tekst udgår.

*Begrundelse*

Erfaringen fra USA med udarbejdelsen af »rammelove« eller »standard-lovgivning« kan ikke umiddelbart overføres til EU. USA opererer nemlig i modsætning til EU med standardiserede retsbegreber.

Derudover risikerer man ved en sektorbestemt fremgangsmåde, at der i nogle sektorer bliver skabt mere forvirring end klarhed over for forbrugeren.

*Afstemningsresultat*

For: 46, imod: 73, hverken for eller imod: 6.

**Punkt 6.4**

Andet punktum udgår.

*Begrundelse*

Det er ikke hensigtsmæssigt at indføre omvendt bevisbyrde med hensyn til årsagssammenhængen og skadevirkningen. Derudover ville direktivet ikke være i overensstemmelse med de regler om erstatningsansvar, der blev indført med direktivet om produktansvar, hvoraf det fremgår, at det påhviler forbrugerne af bevise fejl ved produktet og skader samt årsagssammenhæng mellem disse.

I øvrigt hører en sådan bestemmelse ikke hjemme i et direktiv, der ikke omhandler skadeserstatning.

*Afstemningsresultat*

For: 48, imod: 67, hverken for eller imod: 8.

**Punkt 7.1.2 b og 7.1.3 b**

Tekst udgår.

*Begrundelse*

Man bør holde sig til princippet om, at enhver sag skal ses i sin egen specifikke sammenhæng, hvilket er et grundlæggende princip i de fleste af medlemsstaterne.

Derudover bør man ikke bede Kommissionen om at undersøge spørgsmålet, idet den ikke er kompetent til at intervenere inden for juridiske spørgsmål (se artikel 3b, stk. 2 og 3 i EF-traktaten).

*Afstemningsresultat*

For: 51, imod: 74, hverken for eller imod: 6.

---