

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
ANTONIO TIZZANO

fremsat den 23. januar 2001¹

I — Indledende bemærkning

II — De relevante retsregler

A — *Fællesskabsbestemmelserne*

1. I denne sag, der er anlagt af Europa-Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), skal Domstolen tage stilling til, om Kongeriget Nederlandenes forpligtelse til at gennemføre Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95, s. 29, herefter »direktivet«) i national ret kan anses for at være overholdt alene som følge af, at der i nederlandsk ret allerede findes bestemmelser i Burgerlijk Wetboek (den nederlandske borgerlige lovbog), som hævdes at være i overensstemmelse med direktivet. Domstolen anmodes nærmere bestemt om at tage stilling til, om man med nogle almindelige obligations- og kontraktretlige bestemmelser i Burgerlijk Wetboek kan antages at nå det mål, der tilsigtes med direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5, særlig på baggrund af en national retspraksis.

2. Som bekendt tager direktivet sigte på at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem erhvervsdrivende og forbrugere (artikel 1, stk. 1). Formålet hermed er at beskytte forbrugerne, når sådanne kontraktvilkår indføres i aftaler, som en forbruger indgår med en »erhvervsdrivende«, hvorved forstås »en fysisk eller juridisk person, der i forbindelse med de af [...] direktivet] omfattede aftaler handler som led i sit erhverv, hvadenten det er offentligt eller privat« [artikel 2, litra c)]. I direktivet defineres udtrykket urimeligt kontraktvilkår (artikel 3), og det bestemmes, at urimelige kontraktvilkår ikke binder forbrugeren (artikel 6).

1 — Originalsprog: italiensk.

3. I den foreliggende sag er det særlig bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, og artikel 5, der er relevante. I artikel 4 findes der nærmere bestemmelser om, hvordan det skal vurderes, om et kontraktvilkår er urimeligt, og i artikel 4, stk. 2, bestemmes følgende:

»Vurderingen af, om kontraktvilkårene er urimelige, omfatter hverken definitionen af aftalens hovedgenstand eller overensstemmelsen mellem pris og varer eller mellem tjenesteydelser og betalingen herfor, for så vidt disse vilkår er affattet klart og forståeligt.«

4. Derimod har direktivets artikel 5 følgende ordlyd:

»I de aftaler, hvor alle eller nogle af de vilkår, der tilbydes forbrugeren, er i skriftlig form, skal disse vilkår altid være udarbejdet på en klar og forståelig måde. Hvis der opstår tvivl om et kontraktvilkårs betydning, gælder den fortolkning, som er mest gunstig for forbrugeren. Denne fortolkningsregel gælder ikke i forbindelse med de procedurer, der er fastsat i artikel 7, stk. 2.«

I henhold til direktivets artikel 7, stk. 2, skal medlemsstaterne indføre bestemmelser

i deres nationale ret, hvorefter personer eller organisationer, der ifølge national lov har en interesse i at beskytte forbrugerne, 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.

5. I henhold til direktivets artikel 10, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 31. december 1994. Desuden bestemmes det i artikel 10, stk. 2: »Når medlemsstaterne vedtager disse love og bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning [...]«

B — *De nationale bestemmelser*

6. Burgerlijk Wetboek indeholder i tredje bog almindelige bestemmelser på det formueretlige område og i fjerde bog obligationsretlige bestemmelser og bestemmelser om kontrakter i almindelighed. Syvende og ottende bog indeholder bestemmelser om enkelte kontrakter.

7. Selv om den nederlandske regering under sagens behandling har henvist til en lang række bestemmelser i Burgerlijk Wetboek, har parterne under det videre forløb koncentreret sig om følgende bestemmelser (som her gengives i uofficiel oversættelse):

denne måtte antage, at kontrakten også ville være blevet indgået, hvis oplysningen ikke var givet

— Artikel 35 i tredje bog (herefter »artikel 3:35«):

»Har en person afgivet en erklæring eller udvist en adfærd, der ikke er i overensstemmelse med hans vilje, kan den manglende overensstemmende vilje ikke gøres gældende over for den, der — i overensstemmelse med den betydning, som han under de givne omstændigheder med rimelighed måtte tillægge erklæringen eller adfærden — har opfattet den som en erklæring af en bestemt rækkevidde, der er rettet til ham.«

— Artikel 228 i sjette bog (herefter »artikel 6:228«):

»1. En kontrakt, der er kommet i stand under indflydelse af en vildfarelse, og som ikke ville være kommet i stand, hvis den rigtige opfattelse af forholdene var lagt til grund, er anfægtelig,

a) hvis vildfarelsen skyldes en oplysning fra medkontrahenten, medmindre

b) hvis medkontrahenten i forbindelse med, hvad denne vidste eller burde vide om vildfarelsen, burde have oplyst den, der befandt sig i vildfarelsen

c) hvis medkontrahenten ved indgåelsen af en kontrakt lagde samme urigtige forudsætning til grund som den, der befandt sig i vildfarelsen, medmindre medkontrahenten, selv hvis denne havde haft den rigtige opfattelse af forholdene, ikke burde have forstået, at den, der befandt sig i vildfarelsen, derved ville være blevet afholdt fra at indgå kontrakten.

2. Ophævelsen kan ikke støttes på en vildfarelse, som angår et forhold, der udelukkende vedrører fremtiden, eller som den, der befinder sig i vildfarelsen — i forbindelse med kontraktens art — må hæfte for efter de i omsætningen gældende opfattelser eller de konkrete omstændigheder.«

— Artikel 231 i sjette bogs tredje afdeling («Standardvilkår») (herefter »artikel 6:231«):

— Artikel 233 i sjette bog (herefter »6:233«):

»Et vilkår, der indgår som led i standardvilkår, er anfægteligt,

»I denne afdeling forstås ved:

a) Standardvilkår: Et eller flere skriftlige vilkår, der er opstillet med henblik på at blive optaget i et antal kontrakter, med undtagelse af vilkår, der angiver de væsentligste ydelser.

a) hvis det er urimeligt byrdefuldt for medkontrahenten under hensyn til kontraktens art og øvrige indhold, den måde, hvorpå vilkårene er kommet i stand, og parternes indbyrdes kendelige interesser samt de øvrige konkrete omstændigheder, eller

b) hvis den, der benytter standardvilkåret, ikke har givet medkontrahenten rimelig mulighed for at få kendskab til standardvilkårene.«

b) Den, der benytter standardvilkår: Den, der benytter standardvilkår i en kontrakt.

— Artikel 248 i sjette bogs fjerde afsnit («Kontraktens retsfølger») (herefter »6:248«):

c) Medkontrahent: Den, der ved sin underskrift på et dokument eller på anden måde har accepteret, at et standardvilkår skal gælde.«

»1. En kontrakt har ikke alene de mellem parterne aftalte retsfølger, men også de retsfølger, som efter kontraktens art følger

af lov, sædvane eller krav til rimelighed og billighed.

2. Én regel, der som følge af kontrakten gælder mellem parterne, finder ikke anvendelse, såfremt dette efter rimeligheds- og billighedskriterier ville være uantageligt.»

III — Parternes argumenter

8. Kommissionen har i sagen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser, idet Kommissionen anser gennemførelsen af direktivet i Nederlandene for utilstrækkelig med hensyn til gennemførelsens form og de anvendte midler og finder, at gennemførelsen har været ufuldstændig med hensyn til det opnåede resultat.

9. Kommissionen har nærmere gjort gældende, at en »implicit« gennemførelse af et direktiv — dvs. en gennemførelse, som udelukkende støttes på, at der i den pågældende stats retsorden allerede findes bestemmelser, som er i overensstemmelse med direktivet — kun kan accepteres inden for meget snævre grænser. Dette må så meget mere gælde, når direktivet, som i det foreliggende tilfælde, har til formål at beskytte forbrugerne ved at tillægge dem ganske bestemte rettigheder. I sådanne tilfælde skal gennemførelsen ske i en form,

der er klar og utvetydig, således at forbrugerne kan få fuldt kendskab til alle de rettigheder, direktivet tillægger dem. Bortset fra disse generelle forhold har Kommissionen imidlertid bestridt, at Burgerlijk Wetboek's bestemmelser rent faktisk kan sikre det resultat, der tilsigtes med direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5.

10. Den nederlandske regering har fremført den modsatte opfattelse og har nedlagt påstand om frifindelse med den begrundelse, at det retsområde, direktivet vedrører, allerede er udtømmende reguleret ved de eksisterende bestemmelser i Burgerlijk Wetboek.

11. Regeringen har til støtte herfor først og fremmest henvist til, at EF-traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF), giver medlemsstaterne fuld frihed til at vælge formen og de nødvendige midler til at gennemføre et direktiv, og at det er anerkendt i Domstolens praksis, at en udtrykkelig gennemførelse — på baggrund af friheden hertil — ikke er nødvendig, hvis de mål, der tilsigtes med direktivet, allerede er nået i national ret. Dette er netop tilfældet i denne sag dels på grund af de citerede bestemmelser i Burgerlijk Wetboek — som regeringen har givet en længere og indgående redegørelse for — dels på grund af uskrevede retsregler i nederlandsk ret, f.eks. princippet om, at klausuler skal fortolkes mod affatteren (*interpre-*

tatio contra proferentem), som svarer fuldstændigt til bestemmelsen i direktivets artikel 5, andet punktum.

IV — Stillingtagen

A — Almindelige bemærkninger

12. I svarskriftet har den nederlandske regering særlig fremhævet anvendelsen af de pågældende bestemmelser i retspraksis, idet dette af regeringen ses som en yderligere og endelig bekræftelse på, at nederlandsk ret fuldt ud er i overensstemmelse med direktivet. Regeringen har specielt henvist til en dom afsagt af Hoge Raad den 19. september 1997 (NJ 1998, nr. 6), hvori det udtales, at »de nederlandske regler om standardvilkår [i Burgerlijk Wetboek af 1992], som af den lovgivende myndighed anses for at udgøre en gennemførelse af direktivet, skal fortolkes således, at de giver forbrugerne mindst samme beskyttelse som direktivet«.

13. For alle tilfældes skyld — og selv om regeringen fastholder det beskrevne standpunkt — har Kongeriget Nederlandene tillige henvist til, at landets parlament den 28. oktober 1999 (dvs. efter udløbet af den frist, Kommissionen fastsatte i den begrundede udtalelse) har vedtaget en lov, som skal »klargøre« Burgerlijk Wetboek's bestemmelser om standardvilkår i kontrakter. Regeringen har endvidere fremhævet, at loven ikke på nogen måde ændrer allerede gældende ret med hensyn til urimelige vilkår, der indgår som led i standardvilkår i en kontrakt, men at loven kun er en tydeliggørelse i form af en kodifikation af retsprincipper, der allerede er gældende i national ret.

14. Som bekendt bestemmes det i traktatens artikel 189, stk. 3, at et direktiv »med hensyn til det tilsigtede mål [er] bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«.

15. Domstolen har også flere gange haft lejlighed til at præcisere betydningen og rækkevidden af denne bestemmelse. For den foreliggende sags vedkommende må det være tilstrækkeligt at henvise til, at Domstolen i fast praksis har udtalt følgende: »Selv om det er rigtigt, at denne bestemmelse [EF-traktatens artikel 189, stk. 3] overlader det til medlemsstaterne at vælge de fremgangsmåder og midler, der skal sikre direktivets gennemførelse, berører denne adgang imidlertid ikke forpligtelsen for hver medlemsstat, som direktivet retter sig til, til inden for sin nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål«². Domstolen har nærmere udtalt, at medlemsstaterne med henblik herpå skal skabe en præcis lovramme for det pågæl-

2 — Jf. bl.a. dom af 10.4.1984, sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 15.

dende område, som bringer den nationale retsorden i overensstemmelse med direktivet³. Denne lovramme skal fastsættes således, at der ikke består nogen tvivl eller uklarhed, ikke alene med hensyn til indholdet af de nationale bestemmelser, der finder anvendelse, og deres overensstemmelse med direktivet, men også med hensyn til bestemmelse af deres formelle status og deres egnethed til at tjene som et passende retsgrundlag for reguleringen af området. En praksis eller et administrativt cirkulære er f.eks. ikke tilstrækkelig til at udgøre en korrekt gennemførelse af et direktiv, idet der — til forskel fra autoritative retskilder — ikke derved er sikkerhed for en vedvarende, bindende og offentliggjort regulering⁴. Det er således netop på grund af, at den pågældende medlemsstat »er forpligtet til fuldstændigt og nøje at sikre gennemførelsen af alle direktivets bestemmelser«, at dens traktatbrud fortsat består, så længe den »ikke i fuldt omfang har efterkommet [direktivet]«, også selv om de nationale bestemmelser »allerede i vidt omfang sikrer gennemførelsen af direktivets formål«⁵.

16. Det er ganske vist korrekt, som den nederlandske regering har henvist til, at Domstolen selv har anerkendt, at det ikke i

alle tilfælde er nødvendigt, at der for at nå de nævnte mål, udstedes en formel og udtrykkelig gennemførelsesretsakt og endnu mindre en retsakt af lovgivningsmæssig karakter. Dette er særlig tilfældet, når de gældende bestemmelser i medlemsstatens retsorden allerede er tilstrækkelig bestemte og klare, således »at de af direktivet omfattede sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole«⁶. Det skal dog nævnes, at der i det foreliggende tilfælde er tale om en undtagelse fra de almindelige principper, der er beskrevet i det foregående, og at dette er begrundet i »lovgivningsøkonomiske« hensyn. Som det altid er tilfældet med undtagelser af denne art, skal undtagelsen derfor fortolkes meget strengt. Dette betyder i denne sag, at der — for at medlemsstaten ikke kan antages at gøre sig skyldig i et traktatbrud — ikke kun generelt skal være overensstemmelse mellem dens nationale retsorden og direktivet, men at der skal være en klar og præcis overensstemmelse.

17. Som det også fremgår af de forhold, der er nævnt i det foregående, må det uden tvivl antages, at såvel kravet om en fuldstændig og ensartet anvendelse af direktivet i medlemsstaterne som — i konsekvens heraf — kravet om en fuldstændig beskyttelse af alle de rettigheder, der tillægges ved direktivet, må have størst vægt i den konkrete situation. Særligt under den sidstnævnte synsvinkel skal der specielt lægges vægt på det hensyn, som Domstolen selv har fremhævet

3 — Jf. f.eks. dom af 15.3.1990, sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851, præmis 25, af 30.5.1991, sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 28, og af 22.4.1999, sag C-340/96, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2023, præmis 27.

4 — Jf. blandt en lang række andre domme, dom af 2.12.1986, sag 239/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3645, præmis 7, af 17.10.1991, sag C-58/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4983, præmis 13, af 10.12.1991, sag C-306/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5863, præmis 19, og af 20.3.1997, sag C-96/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1653, præmis 38.

5 — Domme af 18.3.1980, sag 91/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1099, præmis 6, og sag 92/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1115, præmis 6.

6 — Jf., blandt en lang række andre domme, dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 23, af 30.5.1991, sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 18, og af 23.3.1995, sag C-365/93, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 499, præmis 9.

ved flere lejligheder, at den allerede eksisterende lovgivningsmæssige rammes overensstemmelse med direktivet ikke må efterlade nogen tvivl om rækkevidden af den retsstilling, direktivet tillægger borgerne. Det er, sagt med andre ord — og som Domstolen har udtalt — »af hensyn til retssikkerheden særlig vigtigt, at de privates stilling er klar og bestemt, så de sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole«⁷.

rettigheder til statsborgere fra andre medlemsstater«⁸, idet disse normalt ikke har kendskab til bestemmelserne i andre end deres egen medlemsstats retsorden. Dette er netop tilfældet med det foreliggende direktiv, som bl.a. har til formål at »beskytte borgerne i deres egenskab af forbrugere ved erhvervelse af varer og tjenesteydelser gennem aftaler, der er omfattet af andre medlemsstaters love« (sjette betragtning).

19. Når dette er sagt — i generelle vendinger — skal det også siges, at jeg på ingen måde er overbevist om, at retstilstanden i Nederlandene i det konkrete tilfælde fuldt ud opfylder de krav, jeg har beskrevet i det foregående. Jeg er ikke overbevist om, at de allerede eksisterende nederlandske bestemmelser på det område, direktivet angår, er fuldstændig i overensstemmelse med direktivet, eller at dette er tilfældet med en klarhed og bestemtighed, der, som Domstolen har udtrykt det, er »tilstrækkelig« til, at de af direktivet omfattede personer »sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole«.

18. Muligheden for at undlade at træffe en udtrykkelig gennemførelsesforanstaltning skal dermed opfylde endnu strengere betingelser, når der er tale om direktiver, som tager sigte på at tillægge borgerne rettigheder, og specielt direktiver, der — som det her omhandlede — har til formål at opstille en ramme for øget beskyttelse af den store, men ubestemte forbrugerkategori i forhold til forbrugernes »stærkere« medkontrahenter. Som Domstolen selv har udtalt, er denne betingelse »særlig væsentlig, såfremt det omhandlede direktiv tilsigter at give

20. Reelt — og bortset fra bemærkningerne i det følgende vedrørende sagens realitet — vil jeg mene, at parternes indlæg i denne sag, ganske vist kun indirekte, viser, at det er åbenbart, at fortolkningen af de nederlandske bestemmelser giver anledning til usikkerhed og uklarhed. Min tvivl forstærkes af, at parterne i deres indlæg indgående har behandlet spørgsmålet om

7 — Jf. f.eks. dom af 19.9.1996, sag C-236/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4459, præmis 13, og de deri citerede afgørelser.

8 — Bl.a. i dommen i sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland (fodnote 6), præmis 23, og i dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland (fodnote 6), præmis 9.

forståelsen og betydningen af de højeste nederlandske domstoles afgørelser på dette område. Anvendelsen af et direktiv af den betydning og rækkevidde, som der her er tale om, må ikke i en bestemt medlemsstat være forbundet med fortolkningsvanskeligheder af denne art, og dette må frem for alt ikke være tilfældet for borgernes ret til at gøre den retsstilling gældende, der tillægges dem ved direktivet — uanset om det gælder borgerne i Nederlandene eller i andre lande.

21. At den nederlandske regering har fundet det nødvendigt at udstede en lov, der skal »klargøre« og »tydeliggøre« de nationale retsregler om urimelige vilkår i standardkontrakter, viser i sig selv efter al sandsynlighed — og på trods af argumenterne om det modsatte — at regeringen også har været klar over, at det har været nødvendigt at afhjælpe de vanskeligheder, Kommissionen har gjort opmærksom på. Om loven så fører til det ønskede resultat, er ikke relevant på dette stadium, da den er udstedt mere end et år efter udløbet af den frist, der er fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse, og da den dermed under ingen omstændigheder vil kunne bringe det traktatbrud, Kongeriget Nederlandene hævdes at have begået, til ophør⁹.

⁹ — Som bekendt skal et traktatbrud efter Domstolens faste praksis bedømmes ud fra forholdene, som de foreligger ved udløbet af fristen i henhold til den begrundede udtalelse, jf. blandt mange andre domme, dom af 23.3.2000, sag C-327/98, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1851, præmis 28, samt domme af af 7.12.2000, sag C-69/99, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 10979, præmis 22, og sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10799, præmis 14.

B — *Spørgsmålet, om Burgerlijk Wetboek's principper og bestemmelser er i overensstemmelse med fællesskabsdirektivet*

22. Efter at jeg indledningsvis har givet udtryk for min tvivl på det generelle plan, skal jeg herefter — med henblik på behandlingen af realitetsspørgsmålene i den af Kommissionen anlagte sag — nærmere gennemgå Kommissionens anbringender og den nederlandske regerings indsigelser.

23. Jeg skal begynde med at omtale argumentet om, at der i nederlandsk ret allerede gælder et almindeligt princip, som i det nederlandske retssystem udgør det samme princip om den mest fordelagtige fortolkning for forbrugeren, som opstilles i direktivets artikel 5, andet punktum. Den nederlandske regering har gjort gældende, at dette princip er en fortolkningsregel, som i almindelighed anvendes af domstolene. Dette er dog i det mindste tvivlsomt, hvis man ser på Hoge Raad's praksis — som Kommissionen præcist har redegjort for — idet Hoge Raad ved flere lejligheder har fastslået, at princippet ikke har karakter af en »retsregel«¹⁰.

¹⁰ — I Kommissionens indlæg henvises der til en dom af 12.1.1996 (NJ 1996, nr. 683), og andre henvisninger fremgår af »CLAB Europa«, European Database on Case Law about Unfair Contractual Terms (en europæisk databank om retspraksis vedrørende urimelige kontraktvilkår) — www.europa.eu.int/clab (jf. NL000047, NL000056 og NL000079) — og af E. Hondius, Non-implementation of the Directive of Unfair Contract Terms: the Dutch case, *European Review of Private Law*, 1997, s. 193, særlig s. 194 og 195, herunder fodnote 4 og de deri citerede afgørelser, hvoraf det fremgår, at de nederlandske domstole ikke har skiftet standpunkt efter direktivets ikrafttræden, selv om de efter Domstolens praksis er forpligtet til at fortolke nederlandsk ret i overensstemmelse med direktivets ordlyd og formål.

24. Den nederlandske regering har — stadig ud fra den synsvinkel, at der er tale om fortolkningsprincipper — gjort gældende, at der ikke er uoverensstemmelse mellem direktivet og nederlandsk ret med hensyn til retsvirkningerne af, at en kontrakt indeholder uklare eller uforståelige vilkår.

c) at bestemmelsen i Burgerlijk Wetboek's artikel 3:35 om, at uklare eller uforståelige vilkår — eller rettere kontraktvilkår, der kan fortolkes urimeligt eller ubilligt — ikke kan gøres gældende over for forbrugeren, ikke nødvendigvis svarer til reglen om, at et vilkår kan gøres gældende, når det fortolkes på den måde, der er mest fordelagtig for forbrugeren.

25. Jeg vil imidlertid mene, at Kommissionens modsatte synspunkt har mere for sig på dette punkt. Kommissionen har gjort gældende,

a) at Burgerlijk Wetboek's artikel 6:233 bestemmer, at et vilkår, som er i strid med transparensprincippet, kan ophæves, mens anvendelsen af et fortolkningsprincip som den for forbrugeren mest fordelagtige fortolkning (også omtalt som »interpretatio contra proferentem«) — som foreskrevet i direktivet — kan føre til, at vilkåret kan opretholdes

26. Herefter skal jeg gå over til at behandle spørgsmålet, om nederlandsk ret er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5, tredje punktum, og jeg skal straks fremhæve, at Kongeriget Nederlandene ikke har været i stand til at godtgøre, at nederlandsk ret indeholder bestemmelser, der er ligeværdige med direktivbestemmelserne. Den nederlandske regering har i det væsentlige kun gjort gældende, at en specifik gennemførelse har været overflødig på disse punkter, da bestemmelsernes formål har kunnet nås ved hjælp af en systematisk fortolkning af den nederlandske lovgivning. Jeg mener imidlertid ikke, at dette er en præcis gengivelse af forholdene, og jeg tror ikke, at den fremgangsmåde, de nederlandske myndigheder har peget på, rent faktisk fører til en *pålidelig* gennemførelse af direktivet, og dette skal jeg forsøge at påvise i det følgende.

b) at det rimelighedskriterium, som i Burgerlijk Wetboek's artikel 3:35 og 6:248 opstilles med henblik på fortolkningen af eventuelle uklare eller uforståelige vilkår, ikke nødvendigvis falder sammen med direktivets kriterium på dette punkt, som er at foretrække den fortolkning, som er den mest fordelagtige for forbrugeren, og

27. Indledningsvis skal jeg minde om, at det udtrykkeligt fremgår af direktivets artikel 4, stk. 2, at endog vilkår, der indeholder definitionen af aftalens hovedgenstand, eller angår overensstemmelsen mellem pris og varer eller mellem tjenesteydelser og betalingen herfor, skal betragtes

som urimelige, hvis de ikke er affattet klart og forståeligt. Herved får forbrugeren klart og utvetydigt mulighed for at påberåbe sig den beskyttelse, der sikres ved direktivets artikel 6, stk. 1, med hensyn til sådanne vilkår, og dermed for at opnå, at de ikke er bindende.

28. Jeg mener derimod ikke, at en systematisk fortolkning fra domstolenes side af Burgerlijk Wetboek kan føre til en ordning og til resultater, der er lige så bestemte og klare. Jeg vil derimod mene, at de gældende bestemmelser i Burgerlijk Wetboek indebærer, at en erhvervsdrivende fortsat kan forhindre en forbruger i at anfægte »vilkår, der angiver de væsentligste ydelser« i henhold til Burgerlijk Wetboek's artikel 6:233. Hertil kommer, at da »vilkår, der angiver de væsentligste ydelser« i henhold til artikel 6:231 undtages fra definitionen af »standardvilkår« (som er de eneste, der er anfægtelige ifølge artikel 6:233), vil den erhvervsdrivende altid kunne påberåbe sig denne bestemmelse for at holde disse vilkår ude fra dem, der betegnes som »standardvilkår«.

29. I denne forbindelse skal det endog fremhæves, at den omstændighed, at vilkår, der angiver de væsentligste ydelser, holdes ude fra kategorien af standardvilkår, udgør en væsentlig begrænsning af direktivets anvendelsesområde. Det må være tilstrækkeligt at tænke på konsekvenserne af denne regel for alle de kontrakter — som f.eks. forsikringsaftaler — der specielt kan være uklart affattet, netop med hensyn til den

væsentligste ydelse, dvs. i eksemplet med forsikringsaftaler afgrænsningen af den forsikrede risiko.

30. Et andet aspekt, der er problematisk, knytter sig til direktivets artikel 5, tredje punktum. Som bekendt forbyder denne bestemmelse, at den erhvervsdrivende i forbindelse med en procedure, hvorved anvendelsen af et vilkår søges bragt til ophør, påberåber sig reglen om den fortolkning, der er mest fordelagtig for forbrugeren, hvis dette sætter den erhvervsdrivende i stand til at modsætte sig et påbud om at bringe anvendelsen af et uklart vilkår, der indgår blandt de vilkår, den erhvervsdrivende i almindelighed anvender i forhold til forbrugere, til ophør. Som Kommissionen har anført, har denne bestemmelse til formål at undgå, at et princip, som skal beskytte forbrugerne, kan virke til skade for disse under en procedure, der skal bringe anvendelsen af vilkår til ophør, hvis den erhvervsdrivende søger at modsætte sig påbuddet om at bringe anvendelsen af standardvilkår til ophør — som er uklart formuleret, og som kan fortolkes på en måde, så de udgør urimelige vilkår — ved at påberåbe sig en fortolkning af vilkårene, som er den mest fordelagtige for forbrugerne. Dette resultat opnås imidlertid ikke, hvis man som hævdet af den nederlandske regering benytter en systematisk fortolkning af national ret, idet Burgerlijk Wetboek *under alle omstændigheder* giver den erhvervsdrivende — som er modpart i en procedure, hvorved anvendelsen af vilkåret skal bringes til ophør — adgang til at påberåbe sig fortolkningsprincippet.

31. Endelig er det også tvivlsomt, om nederlandske ret sikrer, at den transparens-

forpligtelse, som en erhvervsdrivende i henhold til direktivets artikel 5, første punktum, skal overholde, når han affatter standardvilkår, overholdes fuldt ud. De bestemmelser, Kongeriget Nederlandene i denne forbindelse har henvist til med henblik på at nå dette mål, synes snarere at være baseret på rimeligheds- og billighedskriterier. Men — som Kommissionen har anført — søger man dermed kun indirekte at nå dette mål og ikke med den effektivitet og umiddelbarhed, som en bestemmelse, der udtrykkeligt lægger det i direktivet opstillede princip til grund, ville indebære. Som Kommissionen også har anført, må dette specielt gælde, når det tages i betragtning, at den løsning, man har valgt i fællesskabsbestemmelsen, særlig tager sigte på på forhånd at forpligte den erhvervsdrivende til at drage omsorg for, at vilkårene er klare og forståelige, og dermed at sikre, at forbrugeren, allerede inden aftalen indgås, kan få alle de oplysninger, der er nødvendige, for at han kan disponere med fuldt kendskab til forholdene¹¹.

C — Fortolkningen af de nederlandske bestemmelser i overensstemmelse med direktivet

32. Efter gennemgangen af forskellene mellem de gældende bestemmelser i Burgerlijk

Wetboek og direktivets bestemmelser skal jeg også tage stilling til, om Hoge Raad's dom af 19. september 1997 (jf. ovenfor i punkt 12) og specielt det princip om en fortolkning af de nederlandske bestemmelser i overensstemmelse med direktivet, som udtrykkeligt er opstillet i dommen, kan siges at afhjælpe forskellene. Som allerede nævnt har den nederlandske regering gjort gældende, at det med direktivet tilsigtede resultat fuldt ud nås ved hjælp af den fortolkning, der er anlagt af de nederlandske domstole og særlig i den nævnte dom fra Hoge Raad.

33. Allerførst skal jeg dog nævne, at den omtalte retspraksis ikke er en speciel praksis, der følges i nederlandsk ret, og at den ikke specielt har betydning i den foreliggende sag. Der er i virkeligheden tale om praksis, som er udtryk for en almindeligt fulgt tankegang, men den angår ikke — og løser dermed heller ikke — det problem, der behandles her, nemlig om allerede eksisterende nationale bestemmelser kan være egnede til at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af et direktiv.

34. Princippet om, at national ret skal fortolkes i overensstemmelse med fællesskabsretten, er et almindeligt fællesskabsretligt princip, som er velkendt, og som Domstolen også har udvidet til at gælde for tilfælde, hvor et direktiv gennemføres for sent. Som Domstolen for nylig har gentaget, netop med hensyn til det direktiv, den foreliggende sag drejer sig om, følger det »for så vidt angår den situation, at et direktiv ikke er blevet gennemført [...] af

11 — Det fremgår i øvrigt af flere passager i direktivet, at det skal sikres på så tidligt et tidspunkt som muligt i forholdet mellem den erhvervsdrivende og forbrugeren, at vilkår i standardkontrakter er affatter klart. I 20. betragtning hedder det f.eks., at »forbrugeren skal have en reel mulighed for at gøre sig bekendt med alle vilkårene«, mens det i litra i) i bilaget til direktivet nærmere bestemmes, at et vilkår kan erklæres urimeligt, hvis det har til formål »bindende for forbrugeren at fastslå, at denne har accepteret vilkår, som han rent faktisk ikke har haft mulighed for at stifte bekendtskab med inden aftalens indgåelse«.

fast retspraksis [...] at den nationale domstol ved anvendelsen af nationale retsfor skrifter, hvad enten de er ældre eller yngre end direktivet, er forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål og at fremkalde det med direktivet tilsigtede resultat og således handle i overensstemmelse med traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF)¹².

35. Denne fortolkningssynsvinkel kan dog, som allerede nævnt, ikke løse det problem, den foreliggende sag drejer sig om. Fortolkningsprincippet skal således anvendes, i tiden indtil et direktiv er gennemført, eller i tilfælde hvor et direktiv er urigtigt eller ufuldstændigt gennemført, men det kan i hvert fald ikke tjene som alibi for en inadækvat eller manglende gennemførelse. Som det med rette er blevet fremført, kan det forhold, at en domstol i en medlemsstat — i overensstemmelse med de af Domstolen fastsatte principper — udtaler, at den fortolker national ret i lyset af fællesskabsretten, »ikke fritage medlemsstatens øvrige myndigheder, dvs. navnlig de lovgivende myndigheder, fra forpligtelsen til inden for rammerne af deres respektive beføjelser at træffe alle de foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at EF-reglen

omsættes til national ret, og dermed sikrer, at reglens formål opfyldes»¹³.

36. Som også generaladvokat Léger har fremhævet, og som det fremgår af beskrivelsen af forholdene i det foregående, vil »en sådan antagelse [...] være i strid med de grundlæggende krav, som må stilles til enhver gennemførelse af et direktiv, nemlig retssikkerhedshensynet og hensynet til en passende offentlig bekendtgørelse. Domstolen har således flere gange fastslået, at bestemmelserne i et direktiv skal gennemføres ved udstedelsen af 'utvivlsomt bindende regler, der [skal have den nødvendige bestemthed og klarhed, således at de] opfylder kravet om retssikkerhed' og således at 'den af direktivet omfattede personkreds i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for private, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald til at håndhæve disse rettigheder ved de nationale domstole'. En national retspraksis, hvorefter nationale retsfor skrifter fortolkes på en sådan måde, at de må antages at opfylde direktivets krav, er derfor ikke tilstrækkelig til, at disse retsfor skrifter kan betragtes som gyldige foranstaltninger til gennemførelse af dette direktiv»¹⁴. Som jeg allerede har nævnt, udtalte Domstolen ved samme lejlighed og ud fra samme tankegang følgende: »Som det fremgår [...] af Domstolens faste praksis, er det af hensyn til retssikkerheden særlig vigtigt, at de privates retsstilling er klar og bestemt, så de sættes i stand til at få fuldt kendskab [til] deres rettigheder og i givet fald kan hånd-

12 — Jf. dom af 27.6.2000, forenede sager C-240/98 og C-244/98, *Océano Grupo Editorial*, Sml. I, s. 4941, præmis 30, og de deri citerede afgørelser.

13 — Punkt 19 i generaladvokat Da Cruz Vilaça's forslag til afgørelse i sag 412/85, Kommissionen mod Tyskland, dom af 17.9.1987, Sml. s. 3503.

14 — Punkt 24 og 26 i forslaget til afgørelse i sagen Kommissionen mod Grækenland (og de der citerede afgørelser), jf. ovenfor i fodnote 7.

hæve rettighederne ved de nationale domstole»¹⁵.

ikke alene ikke er klare og tydelige, men heller ikke er sikre og endelige, fordi de nødvendigvis kan blive påvirket af eventuelle ændringer i retspraksis, ikke er tilstrækkelig.

37. Når dette er sagt — i generelle vendinger — skal det fremhæves, at Hoge Raad's praksis ikke i denne sag synes at kunne føre til de resultater, den nederlandske regering hævder. Som Kommissionen har anført, svarer det princip, Hoge Raad har opstillet i dommen af 19. september 1997, ikke fuldt ud til de principper, der kan udledes af andre af Hoge Raad's domme (jf. fodnote 10). Ved andre lejligheder har Hoge Raad således — med hensyn til grundlæggende aspekter af direktivet og specielt med hensyn til det væsentlige princip om den mest fordelagtige fortolkning for forbrugerne, som opstilles i artikel 5, andet punktum — udtalt, at princippet ikke er en »retsregel« i nederlandsk ret, men snarere et generelt synspunkt, som kan have en vis betydning ved domstolenes fortolkning af en kontrakt.

39. På denne baggrund er jeg derfor af den opfattelse, at heller ikke de domme, den nederlandske regering har henvist til, kan ændre ved, at de nederlandske bestemmelser ikke er tilstrækkelige til en klar og entydig gennemførelse af direktivet. Efter min opfattelse skal Kommissionen derfor gives medhold i sin påstand.

D — Sagens omkostninger

38. De sidstnævnte domme er ganske vist afsagt før dommen fra 1997, men i hvert fald én af dommene er afsagt efter direktivets ikrafttræden. Efter min opfattelse er dette — sammenholdt med de forhold, der allerede er omtalt — en yderligere bekræftelse på, at en gennemførelse af et direktiv, som består i, at man benytter løsninger, der

40. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger, er jeg — i betragtning af min stillingtagen til sagens afgørelse — af den opfattelse, at Kommissionen bør gives medhold i omkostningspåstanden.

¹⁵ — Dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland (fodnote 7), præmis 13 (og de dér citerede afgørelser).

Forslag til afgørelse

41. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF), og Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, idet det ikke har udstedt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 5 korrekt i national ret.
- 2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.«