



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

3. februar 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 97/7/EF – artikel 9 – direktiv 2011/83/EU – artikel 27 – direktiv 2005/29/EF – artikel 5, stk. 5 – punkt 29 i bilag I – urimelig handelspraksis – begrebet »levering uden forudgående anmodning« – levering af drikkevand«

I sag C-922/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) ved afgørelse af 13. december 2019, indgået til Domstolen den 17. december 2019, i sagen

Stichting Waternet

mod

MG,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne C. Toader (refererende dommere) og M. Safjan,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Stichting Waternet ved advokaten F.E. Vermeulen og F.H. Oosterloo,
- MG ved advocaat R.K. van der Brugge,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil og S. Šindelková, som befuldmægtigede,
- den østrigske regering ved A. Posch, som befuldmægtiget,

* Processprog: nederlandsk.

– Europa-Kommissionen ved N. Ruiz García, M. van Beek og C. Valero, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF af 20. maj 1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg (EFT 1997, L 144, s. 19), artikel 27 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU af 25. oktober 2011 om forbrugerrettigheder, om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF samt om ophævelse af Rådets direktiv 85/577/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF (EUT 2011, L 304, s. 64) og artikel 5, stk. 5, i og punkt 29 i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (direktivet om urimelig handelspraksis) (EUT 2005, L 149, s. 22).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Stichting Waternet, en drikkevandsvirksomhed, og MG, en forbruger, vedrørende et søgsmål med påstand om betaling af regninger for forbrug af drikkevand leveret af denne virksomhed.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 97/7

- 3 Følgende fremgår af 16. betragtning til direktiv 97/7:

»[S]algsfremmende teknikker, der går ud på at tilsende forbrugeren en vare eller levere ham en tjenesteydelse mod betaling uden forudgående bestilling eller udtrykkelig aftale herom, er uacceptable, medmindre der er tale om en erstatningsleverance.«
- 4 Dette direktivs artikel 9 med overskriften »Levering uden forudgående anmodning« har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at

 - forbyde levering af varer eller tjenesteydelser til en forbruger uden forudgående bestilling fra denne, hvis leverancen indeholder en anmodning om betaling
 - fritage forbrugeren for enhver modydelse i tilfælde af levering uden forudgående anmodning, da manglende svar ikke er ensbetydende med samtykke.«

Direktiv 2011/83

- 5 Følgende fremgår af 14. og 60. betragtning til direktiv 2011/83:

»(14) Dette direktiv bør ikke berøre de aftaleretlige bestemmelser i national ret for så vidt angår aftaleretlige aspekter, der ikke er reguleret af dette direktiv. Dette direktiv bør derfor ikke berøre national ret, der f.eks. regulerer aftalers indgåelse eller gyldighed (såsom i tilfælde af manglende samtykke) [...]

[...]

(60) [Direktiv 2005/29] indeholder et forbud mod levering uden forudgående anmodning, dvs. levering af varer eller tjenesteydelser til forbrugere uden anmodning, men fastsætter ikke bestemmelser om aftalemæssige beføjelser i den forbindelse, og derfor er det nødvendigt at indføre bestemmelser om aftalemæssige beføjelser i dette direktiv, der fritager forbrugeren for forpligtelsen til modydelse i tilfælde af sådan levering uden forudgående anmodning.«

- 6 Direktivets artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter følgende i stk. 5:

»Dette direktiv berører ikke den nationale lovgivnings almindelige aftaleret såsom bestemmelserne om aftalers gyldighed, indgåelse og virkning, eftersom almindelige aftaleretlige aspekter ikke reguleres i dette direktiv.«

- 7 Det nævnte direktivs artikel 27 med overskriften »Levering uden forudgående anmodning« bestemmer:

»Forbrugeren fritages for forpligtelsen til modydelse i tilfælde af levering uden forudgående anmodning af varer, vand, gas, elektricitet, fjernvarme eller digitalt indhold eller udførelse af tjenesteydelser uden forudgående anmodning, jf. artikel 5, stk. 5, i og punkt 29 i bilag I til direktiv [2005/29]. I sådanne tilfælde er manglende respons fra forbrugeren efter en sådan levering eller udførelse uden forudgående anmodning ikke ensbetydende med samtykke.«

- 8 Samme direktivs artikel 31 med overskriften »Ophævelser« fastsætter i stk. 1:

»[...] [D]irektiv [97/7] ophæves med virkning fra den 13. juni 2014.«

Direktiv 2005/29

- 9 6., 16.-18. og 23. betragtning til direktiv 2005/29 har følgende ordlyd:

»(6) Derfor foretages der ved dette direktiv en tilnærmelse af medlemsstaternes love om urimelig handelspraksis, herunder illoyal reklame, som direkte skader forbrugernes økonomiske interesser og derved indirekte skader legitime konkurrenters økonomiske interesser [...]

[...]

(16) Bestemmelser om aggressiv handelspraksis bør omfatte praksis, som indskrænker forbrugerens valgfrihed betydeligt. Det drejer sig om praksis, hvor der benyttes chikane, tvang, herunder fysisk vold, og utilbørlig påvirkning.

(17) Med henblik på at sikre yderligere retssikkerhed er det ønskeligt at få præciseret, hvilke former for handelspraksis der under alle omstændigheder anses for urimelige. Bilag I indeholder derfor en fuldstændig liste over alle disse former for praksis. Disse former for handelspraksis er de eneste, der kan anses for urimelige, uden først i hvert enkelt tilfælde at være blevet vurderet i forhold til bestemmelserne i artikel 5-9. Listen kan kun ændres ved en revision af direktivet.

(18) [...] I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og for at den beskyttelse, der ligger i det, rent faktisk kan fungere, anvender dette direktiv som benchmark en under hensyntagen til sociale, kulturelle og sproglige forhold almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger, således som denne fortolkes af Domstolen, men sørger for at forebygge udnyttelse af forbrugere, hvis karaktertræk gør dem særligt sårbare over for urimelig handelspraksis [...]

[...]

(23) Målene for dette direktiv, nemlig fjernelse af hindringer i form af nationale love om urimelig handelspraksis, der hæmmer det indre markeds funktion, og sikring af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau gennem tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelig handelspraksis, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan bedre gennemføres på [EU-]plan. [Unionen] kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går direktivet ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at fjerne hindringerne på det indre marked og opnå et højt fælles forbrugerbeskyttelsesniveau.«

10 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Dette direktiv gælder for virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne, som fastlagt i artikel 5, før, under og efter en handelstransaktion i forbindelse med et produkt.

2. Dette direktiv berører ikke aftaleretten og navnlig ikke bestemmelserne om kontraktens gyldighed, indgåelse og virkning.

[...]«

11 Det nævnte direktivs artikel 5, stk. 1 og 5, bestemmer:

»1. Urimelig handelspraksis forbydes.

[...]

5. I bilag I findes fortegnelsen over de former for handelspraksis, som under alle omstændigheder vil blive betragtet som urimelige. Den samme fortegnelse skal anvendes i alle medlemsstater og må kun ændres ved en revision af dette direktiv.«

12 Artikel 8 i direktiv 2005/29 med overskriften »Aggressiv handelspraksis« har følgende ordlyd:

»En handelspraksis betragtes som aggressiv, hvis den i sin faktuelle sammenhæng, idet der tages hensyn til alle elementer og betingelser, ved chikane, tvang, herunder fysisk vold, eller utilbørlig påvirkning i væsentlig grad indskrænker eller kan forventes væsentligt at indskrænke gennemsnitsforbrugerens valgfrihed eller adfærd i forbindelse med produktet, og derved foranlediger ham til eller kan forventes at foranledige ham til at træffe en transaktionsbeslutning, som han ellers ikke ville have truffet.«

13 Dette direktivs artikel 9 fastsætter:

»Når det skal afgøres, hvorvidt der i en handelspraksis er anvendt chikane, tvang, herunder fysisk vold, eller utilbørlig påvirkning, skal der tages hensyn til

- a) tidspunktet for denne handelspraksis, stedet, hvor den har fundet sted, dens karakter og vedholdenhed
- b) anvendelse af truende eller utilbørligt sprog eller adfærd
- c) den erhvervsdrivendes udnyttelse af en konkret uheldig situation eller omstændighed, der er af en så alvorlig karakter, at den indskrænker forbrugers vurderingsevne, og som den erhvervsdrivende har kendskab til og udnytter til at påvirke forbrugers beslutning i forbindelse med produktet
- d) byrdefulde eller uforholdsmæssigt omfattende hindringer af ikke-kontraktuel karakter, som den erhvervsdrivende opstiller, når en forbruger ønsker at udøve sine rettigheder i henhold til kontrakten, herunder retten til at ophæve kontrakten eller til at vælge et andet produkt eller en anden erhvervsdrivende
- e) trusler om at træffe foranstaltninger, som ifølge loven ikke kan træffes.«

14 Punkt 29, der er indeholdt i afsnittet med overskriften »Aggressiv handelspraksis« i bilag I med overskriften »Former for handelspraksis, som under alle omstændigheder anses for urimelige«, har følgende ordlyd:

»Der afkræves omgående eller senere betaling for eller returnering eller oplagring af produkter, som den erhvervsdrivende har leveret, selv om forbrugeren ikke har anmodet herom, idet der dog gælder en undtagelse for erstatningsprodukter, der leveres i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, i direktiv [97/7] (levering uden forudgående anmodning).«

Nederlandsk ret

BW

- 15 Burgerlijk Wetboek (den borgerlige lovbog, herefter »BW«) i den affattelse, der var gældende indtil den 12. juni 2014, fastsætter i artikel 7:7, stk. 2, at det er forbudt at fremsende en vare til en fysisk person, der ikke handler som led i sin erhvervsmæssige virksomhed, og som den pågældende ikke havde bestilt, ved at kræve betaling af en pris, tilbagelevering eller oplagring af varen. Såfremt en sådan vare ikke desto mindre er afsendt, finder BW's artikel 7:7, stk. 1, i den affattelse, der var gældende indtil den 12. juni 2014 vedrørende retten til at beholde varen vederlagsfrit, analog anvendelse.
- 16 BW's artikel 7:7, stk. 2, i den affattelse, der fandt anvendelse fra den 13. juni 2014, fastsætter, at der ikke opstår nogen betalingsforpligtelse for en fysisk person, der ikke handler som led i sin erhvervsmæssige virksomhed, i tilfælde af levering uden forudgående anmodning af varer, et finansielt produkt, vand, gas, elektricitet, fjernvarme eller digitalt indhold, som ikke leveres på et fysisk medium, uafhængigt af, at det digitale indhold er individualiseret, og at der kan foretages en effektiv kontrol af dette indhold, eller af levering uden forudgående anmodning som omhandlet i artikel 193i, litra f), i BW's bog 6 i den affattelse, der fandt anvendelse fra den 13. juni 2014. Manglende svar fra en fysisk person, der ikke handler som led i sin erhvervsmæssige virksomhed, efter en sådan levering eller udførelse uden forudgående anmodning, er ikke ensbetydende med samtykke. Såfremt en sådan vare

ikke desto mindre er afsendt, finder BW's artikel 7:7, stk. 1, i den affattelse, der fandt anvendelse fra den 13. juni 2014, vedrørende retten til at beholde varen vederlagsfrit, analog anvendelse. Sidstnævnte bestemmelse finder anvendelse, uanset om afsenderen er repræsenteret.

Drikkevandsloven

- 17 Artikel 3 i Wet houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van Drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwaterziening (Drinkwaterwet) (lov om nye bestemmelser vedrørende produktion og distribution af drikkevand og organiseringen af den offentlige drikkevandsforsyning) (drikkevandsloven)) af 18. juli 2009 (Stb. 2009, s. 370, herefter »drikkevandsloven«) bestemmer, at en korrekt og bæredygtig gennemførelse af den offentlige vandforsyning i et distributionsområde påhviler ejeren af drikkevandsvirksomheden, som er kompetent, og i overensstemmelse med denne lovs artikel 8 forpligtet til at levere vand i det nævnte forsyningsområde.
- 18 I henhold til lovens artikel 5 fastsætter den kompetente minister for hver drikkevandsvirksomhed et distributionsområde, hvor ejeren af drikkevandsvirksomheden er kompetent og i overensstemmelse med denne lovs artikel 8 er forpligtet til at levere vand i det nævnte forsyningsområde.
- 19 Drikkevandslovens artikel 8 er affattet således:
- »1. Ejeren af drikkevandsvirksomheden skal inden for det distributionsområde, han har fået tildelt, tilbyde tilslutning til det distributionssystem, der drives af den pågældende ejer.
2. Ejeren af drikkevandsvirksomheden er ligeledes forpligtet til inden for det distributionsområde, han har fået tildelt, at udbyde vandforsyning gennem det net, som han driver for enhver, der anmoder herom.
3. Ejeren af drikkevandsvirksomheden anvender rimelige, transparente og ikke-diskriminerende tariffer.
- [...]
- 20 Denne lovs artikel 9, stk. 1, fastsætter, at ejeren af drikkevandsvirksomheden fører en politik, der sigter på at undgå afbrydelse af drikkevandsforsyningen til små forbrugere. I henhold til den nævnte lovs artikel 9, stk. 2, fastsætter den kompetente minister de nærmere regler for afbrydelse af drikkevandsforsyningen til små forbrugere af drikkevand og forebyggende foranstaltninger med henblik på i videst muligt omfang at undgå afbrydelse af drikkevandsforsyningen til små forbrugere.
- 21 I henhold til drikkevandslovens artikel 11 anvender ejeren af drikkevandsvirksomheden tariffer, der dækker transparente og ikke-diskriminerende udgifter.
- 22 Den nævnte lovs artikel 12 har følgende ordlyd:
- »1. Drikkevandsvirksomhedens budget regulerer fremgangsmåden med hensyn til, hvordan de forskellige omkostninger overvæltes på tariffen for de forskellige omkostninger, bl.a. de maksimale kapitalomkostninger, der kan opkræves.
2. Inden den 1. oktober hvert år forelægger ejeren af en drikkevandsvirksomhed en rapport for [den kompetente] minister om de omkostninger – bl.a. kapitalomkostninger – der i det foregående kalenderår er blevet overvæltet på tarifferne for vandforsyning og driftsresultaterne for det pågældende år. Rapporten skal ledsages af en udtalelse uden forbehold fra en revisor. Ministeren fremsender den nævnte rapport til de to [Tweede Kamer der Staten-Generaal] (det nederlandske parlament) inden udgangen af kalenderåret.

3. Hvis det fremgår af den i stk. 2 omhandlede rapport, at driftsresultaterne overstiger kapitalomkostningerne, som er fastlagt for det pågældende år på grundlag af artikel 11, stk. 2, skal ejeren af en drikkevandsvirksomhed sikre, at overskridelsen kompenseres i prissætningen for det følgende kalenderår.«

23 Den nævnte artikel 13 bestemmer:

»1. Af hensyn til den offentlige drikkevandsforsyning fastsættes der andre nærmere bestemmelser ved eller i henhold til en generel forvaltningsafgørelse for så vidt angår:

- a) omkostninger, der ligger til grund for den i artikel 11 omhandlede tarif
- b) elementer og metoder til beregning af de i artikel 12 omhandlede tariffer.

2. Hvis bestemmelserne i artikel 11, artikel 12 eller de i stk. 1 omhandlede nærmere regler ikke er opfyldt, kan den [kompetente] minister give ejeren af en drikkevandsvirksomhed en henstilling. Henstillingen angiver grundene til, at bestemmelserne i artikel 11 eller 12 eller de omhandlede regler ikke er blevet opfyldt, samt de tarifændringer, der er nødvendige for at opfylde dem. Henstillingen angiver den frist, inden for hvilken den skal efterkommes.«

Ordningen om regler for afbrydelse af drikkevandsforsyningen til små forbrugere af drikkevand

24 Artikel 2 i Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, nr. IENM/BSK-2012/14677, houdende regels met betrekking tot het afsluiten van kleinverbruikers van drinkwater (Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater) (ordning fastsat af statssekretæren for infrastruktur og miljø nr. IENM/BSK-2012/14677 om regler for afbrydelse af drikkevandsforsyningen til små forbrugere af drikkevand (bekendtgørelse vedrørende politik for afbrydelse af drikkevandsforsyningen til små forbrugere af drikkevand)) af 17. april 2012 (Stcrt. 2012, nr. 7964):

»En ejer af en drikkevandsvirksomhed må ikke afbryde drikkevandsforsyningen til en lille forbruger på grund af manglende betaling, førend den i artikel 3 og 4 beskrevne procedure er blevet fulgt.«

25 Denne ordnings artikel 3 med overskriften »Skriftlig påmindelse« fastsætter:

»1. Hvis en lille forbruger ikke besvarer en første betalingsanmodning fra en ejer af en drikkevandsvirksomhed inden for den fastsatte frist, er denne ejer forpligtet til i det mindste at fremsende en skriftlig påmindelse herom til den pågældende lille forbruger.

2. Ejeren af drikkevandsvirksomheden skal i ovennævnte skriftlige påmindelse:

- a) oplyse den lille forbruger om mulighederne for rådgivning om gældsadministration
- b) med den lille forbrugers skriftlige samtykke tilbyde at opgive sine kontaktoplysninger, sit kundennummer og oplysninger om det skyldige beløb til en instans med kompetence med hensyn til rådgivning om gældsadministration, medmindre den lille forbruger ikke er en fysisk person
- c) angive, at en lille forbruger ikke kan få afbrudt vandforsyningen, hvis denne fremlægger en lægeerklæring som omhandlet i artikel 6, litra d), med forbehold af de omstændigheder, der er anført i den nævnte artikels litra a)-c).«

26 Denne ordnings artikel 4 bestemmer:

»Ejeren af en drikkevandsvirksomhed skal bestræbe sig på at komme i kontakt med den lille forbruger for at gøre denne opmærksom på mulighederne for at undgå forsinkede betalinger, bringe forsinkede betalinger til ophør og få bekræftet, hvorvidt der er meddelt en tilladelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra b).«

Drikkevandsbekendtgørelsen og drikkevandsordningen

27 Besluit houdende bepalingen inzake de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterbesluit) (bekendtgørelse af bestemmelser vedrørende produktion og distribution af drikkevand og organiseringen af den offentlige drikkevandsforsyning) (drikkevandsbekendtgørelsen) af 23. maj 2011 (Stb. 2011, s. 293) udstedt i henhold til drikkevandsloven og Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, nr. BJZ2011046947, houdende nadere regels met betrekking tot enige onderwerpen inzake de voorziening van drinkwater, warm tapwater en huishoudwater (Drinkwaterregeling) (ordning nr. BJZ2011046947 fastsat af statssekretæren for infrastruktur og miljø med nærmere bestemmelser vedrørende forsyningen med drikkevand, varmt ledningsvand og husholdningsvand (drikkevandsordningen)) af 14. juni 2011 (Stcrt. 2011, s. 10842) indeholder detaljerede regler vedrørende metoden til beregning af omkostningerne og præciserer, hvilke omkostninger der kan væltes over på denne pris og hvordan. Den kompetente minister fører tilsyn med overholdelsen af disse regler. Drikkevandsvirksomheden offentliggør hvert år en liste over tariffer, der gælder for vandforsyning det følgende kalenderår, og angiver samtidigt, hvordan disse priser beregnes på grundlag af omkostningerne.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 28 Stichting Waternet er en drikkevandsvirksomhed, der har eneret til at levere drikkevand i Amsterdam kommune (Nederlandene), hvor MG har haft en bolig siden september 2012.
- 29 MG havde ikke anmeldt sin indflytning som ny beboer i denne bolig hos Waternet. Den forrige beboer havde heller ikke afmeldt sig og fortsatte med at betale regningerne for levering af drikkevand til den nævnte bolig indtil den 1. januar 2014. Den 12. november 2014 sendte Stichting Waternet et velkomstbrev til MG, og fra den 18. november 2014 har Stichting Waternet sendt regningerne for levering af drikkevand i perioden fra den 1. januar 2014 til MG. MG betalte ikke nogen af de regninger, som Waternet fremsendte for perioden fra den 1. januar 2014 til den 18. november 2016.
- 30 Stichting Waternet anlagde herefter sag ved Kantonrechter (ret i første instans, Nederlandene) med påstand om, at MG tilpligtedes at betale et beløb på 283,79 EUR med tillæg af renter i henhold til den lovbestemte rentesats og omkostninger, og subsidiært om tilladelse til at afbryde boligens vandtilslutning. Denne ret frifandt MG for Stichting Waternets påstand med den begrundelse, at leveringen af drikkevand udgjorde en »levering uden forudgående anmodning« som omhandlet i BW's artikel 7:7, stk. 2, i den affattelse, der fandt anvendelse fra den 13. juni 2014. Derimod gav den medhold i Stichting Waternets subsidiære påstand, såfremt MG ikke inden for 14 dage fra forkyndelsen af dommen udtrykkeligt tilkendegav sin hensigt om at modtage vandforsyning. MG indgik den 18. november 2016 en aftale om levering af drikkevand med Stichting Waternet.
- 31 Stichting Waternet iværksatte appel af kantonrechters (ret i første instans) dom ved Gerechtshof Amsterdam (appeldomstolen i Amsterdam, Nederlandene), som forkastede appellen med den begrundelse, at der ikke forelå nogen aftale om levering af drikkevand mellem parterne i hovedsagen for perioden fra den 1. januar 2014 til den 18. november 2016, at vandforsyningen i denne periode

udgjorde en »levering uden forudgående anmodning« som omhandlet i BW's artikel 7:7, stk. 2, i den affattelse, der fandt anvendelse fra den 13. juni 2014, og at den omstændighed, at MG havde forbrugt drikkevandet, ikke kunne føre til en anden vurdering.

- 32 Stichting Waternet har appelleret denne dom til den forelæggende ret, Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol). Denne ret rejser spørgsmålet om, hvorvidt det, henset til den almindelige praksis i Nederlandene og til den nederlandske lovgivning om den offentlige drikkevandsforsyning, er muligt ikke at anse Stichting Waternets handelspraksis for en »levering uden forudgående anmodning« af drikkevand, som er forbudt i henhold til artikel 5, stk. 5, i og punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29 samt artikel 9 i direktiv 97/7 og artikel 29 i direktiv 2011/83.
- 33 For det første har den forelæggende ret anført, at eftersom den offentlige drikkevandsforsyning anses for en væsentlig opgave, der varetages af de offentlige myndigheder, findes der ikke et konkurrencepræget marked i denne sektor, således at enhver drikkevandsvirksomhed dels har eneret til at levere vand i et distributionsområde, der er tildelt den, dels er forpligtet til at afgive et tilslutningstilbud til dem, der anmoder herom, og til ikke at afbryde denne forsyning hjemme hos en forbruger på grund af den pågældende forbrugers manglende betaling. Derudover har den forelæggende ret præciseret, at sådanne virksomheder under de offentlige myndigheders kontrol skal anvende tariffer, der dækker transparente og ikke-diskriminerende omkostninger.
- 34 Dernæst har den forelæggende ret fremhævet, at gennemsnitsforbrugeren i Nederlandene må formodes at vide, at den bolig, som den pågældende flytter ind i, er tilsluttet den offentlige drikkevandsforsyning, og at der er omkostninger forbundet med drikkevandsforsyning.
- 35 Endelig er den forelæggende ret af den opfattelse, at tvisten i hovedsagen adskiller sig fra de sager, der gav anledning til dom af 13. september 2018, Wind Tre og Vodafone Italia (C-54/17 og C-55/17, EU:C:2018:710), for så vidt som forbrugeren i hovedsagen ikke kan vælge den drikkevandsvirksomhed, der forsyner den pågældende med drikkevand, omkostningerne kræves betalt, når forbrugeren faktisk har forbrugt drikkevand, disse omkostninger dækker omkostningerne, er transparente og ikke-diskriminerende, som fastsættes under de offentlige myndigheders kontrol.
- 36 På denne baggrund har Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 9 i direktiv [97/7] og artikel 27 i direktiv [2011/83], sammenholdt med artikel 5, stk. 5, i direktiv [2005/29] og [punkt] 29 i bilag I [hertil], fortolkes således, at der er tale om en levering uden forudgående anmodning i disse bestemmelsers forstand, såfremt drikkevandsvirksomhedens handelspraksis består i følgende:
- i) drikkevandsvirksomheden er ved lov (a) inden for det distributionsområde, der er tildelt den, enebeføjet og forpligtet til at levere drikkevand ved hjælp af ledninger og (b) forpligtet til på anmodning at afgive tilbud om tilslutning til den offentlige drikkevandsforsyning og afgive et tilbud om levering af drikkevand,
 - ii) drikkevandsvirksomheden anvender den offentlige drikkevandsforsynings tilslutning til forbrugers bolig, således som den fandtes, før forbrugeren flyttede ind, hvorved der er tryk på vandledningerne i forbrugers bolig, og hvorved forbrugeren ved en aktiv og bevidst handling – der består i at dreje hanen op eller en hertil svarende handling – efter ønske kan aftage drikkevand, også efter at forbrugeren har tilkendegivet, at han ikke ønsker at indgå en aftale om levering af drikkevand, og
 - iii) drikkevandsvirksomheden kræver betaling af omkostninger, for så vidt forbrugeren ved en aktiv og bevidst handling faktisk har aftaget drikkevand, hvorved de anvendte tariffer [dækker omkostningerne, er] transparente og ikke-diskriminerende og desuden kontrolleres af myndighederne?

- 2) Er artikel 9 i direktiv [97/7] og artikel 27 i direktiv [2011/83], sammenholdt med artikel 5, stk. 5, i [direktiv 2005/29] og [punkt] 29 i bilag I [hertil], til hinder for, at det antages, at der mellem drikkevandsvirksomheden og forbrugeren kommer en aftale om levering af drikkevand i stand, såfremt (i) forbrugeren som gennemsnitsforbrugeren i Nederlandene ved, at der er omkostninger forbundet med levering af drikkevand, (ii) forbrugeren over en lang periode ikke desto mindre regelmæssigt forbruger drikkevand, (iii) forbrugeren, også efter at have modtaget et velkomstbrev fra drikkevandsvirksomheden, fået tilsendt regninger og rykkerskrivelser fortsætter med at bruge vand, og (iv) forbrugeren, efter at en ret har givet tilladelse til at afbryde drikkevandstilslutningen til boligen, tilkendegiver, at han faktisk ønsker at indgå en aftale med drikkevandsvirksomheden?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

- 37 Med det andet spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 9 i direktiv 97/7 og artikel 27 i direktiv 2011/83, sammenholdt med artikel 5, stk. 5, i og punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29, regulerer indgåelse af aftaler, og navnlig om disse bestemmelser skal fortolkes således, at en aftale kan anses for at være indgået mellem en drikkevandsvirksomhed og en forbruger i mangel af dennes udtrykkelige samtykke.
- 38 Det skal indledningsvis bemærkes, at direktiv 97/7 på den ene side ganske vist i overensstemmelse med artikel 31 i direktiv 2011/83 blev ophævet den 13. juni 2014. Henset til den periode, hvorunder de faktiske omstændigheder, der er nævnt i denne doms præmis 28 og 29, fandt sted, skal der med henblik på besvarelsen af det andet spørgsmål imidlertid tages hensyn til såvel bestemmelserne i direktiv 97/7 som i direktiv 2011/83.
- 39 På den anden side er dette spørgsmål kun relevant, såfremt retsforholdet mellem Stichting Waternet og MG ikke reguleres fuldt ud af den nationale lovgivning, for så vidt angår såvel den erhvervsdrivendes vandforsyning, som de med denne levering forbundne omkostninger, der påhviler forbrugeren. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om denne betingelse er opfyldt i hovedsagen.
- 40 Det skal for det første bemærkes, at direktiv 97/7 har til formål at beskytte forbrugerne i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg og navnlig at fastlægge omfanget af de forpligtelser, som erhvervsdrivende skal opfylde for så vidt angår de oplysninger, der skal meddeles forbrugerne, og deres fortrydelsesret. Til gengæld omfatter direktivet ikke regler om indgåelse af aftaler vedrørende fjernsalg.
- 41 Det skal for det andet bemærkes, at det fremgår klart af ordlyden af artikel 3, stk. 5, i direktiv 2011/83, at direktivet ikke berører den nationale lovgivnings almindelige aftaleret såsom bestemmelserne om aftalers gyldighed, indgåelse og virkning, eftersom almindelige aftaleretlige aspekter ikke reguleres i dette direktiv. Det fremgår ligeledes af 14. betragtning til direktiv 2011/83, at direktivet ikke bør berøre national ret, der regulerer aftalers indgåelse eller gyldighed, såsom i tilfælde af manglende samtykke.
- 42 Hvad for det tredje angår direktiv 2005/29 er det i artikel 3, stk. 2, heri fastsat, at dette direktiv ikke berører aftaleretten og navnlig ikke bestemmelserne om kontraktens gyldighed, indgåelse og virkning.
- 43 I den foreliggende sag ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 9 i direktiv 97/7 og artikel 27 i direktiv 2011/83, sammenholdt med artikel 5, stk. 5, i og punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29, regulerer indgåelse af aftaler.

- 44 Det skal i denne forbindelse præciseres, at disse bestemmelser vedrører virkningerne af en eventuel konstatering af, at der foreligger en »levering uden forudgående anmodning«, for så vidt som de dels har til formål at forbyde en handelspraksis, der består i en sådan levering, i henhold til artikel 5, stk. 5, i og punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29, dels fastsætter, at forbrugeren fritages for forpligtelsen til at betale enhver modydelse i tilfælde af »levering uden forudgående anmodning«.
- 45 Det følger således af de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 40-42 og 44, at i mangel af en harmonisering på EU-plan af almindelige aftaleretlige aspekter reguleres indgåelse og gyldighed af aftaler af national ret. Det påhviler derfor den forelæggende ret i henhold til nederlandsk ret at afgøre, om en aftale kan anses for at være indgået mellem en drikkevandsvirksomhed og en forbruger i mangel af dennes udtrykkelige samtykke.
- 46 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 9 i direktiv 97/7 og artikel 27 i direktiv 2011/83, sammenholdt med artikel 5, stk. 5, i og punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29, ikke regulerer indgåelse af aftaler, således at det tilkommer den nationale ret i overensstemmelse med den nationale lovgivning at vurdere, om en aftale kan anses for at være indgået mellem en drikkevandsvirksomhed og en forbruger i mangel af dennes udtrykkelige samtykke.

Det første spørgsmål

- 47 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »levering uden forudgående anmodning« som omhandlet i punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29 skal fortolkes således, at denne bestemmelse omfatter en handelspraksis, der består i at opretholde tilslutningen til den offentlige drikkevandsforsyning, når en forbruger flytter ind i en tidligere beboet bolig, i mangel af denne forbrugers anmodning herom.
- 48 Det skal indledningsvis bemærkes, som allerede anført i denne doms præmis 39, at besvarelsen af det første spørgsmål kun er relevant, såfremt retsforholdet mellem Stichting Waternet og MG ikke reguleres fuldt ud af den nationale lovgivning, både for så vidt angår den erhvervsdrivendes vandforsyning og de omkostninger, der er forbundet med denne levering, og som påhviler forbrugeren, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 49 Det må i givet fald undersøges, om en handelspraksis som den i hovedsagen omhandlede praksis vedrørende drikkevandsforsyning er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2005/29.
- 50 Dette direktivs artikel 1, sammenholdt med 23. betragtning hertil, fastsætter bl.a., at formålet med dette direktiv er at bidrage til et velfungerende indre marked og opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau gennem tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelig handelspraksis, der skader forbrugernes økonomiske interesser.
- 51 En national lovgivning er derfor kun omfattet af anvendelsesområdet for det nævnte direktiv, hvis det har til formål at beskytte forbrugerne (jf. i denne retning kendelse af 4.10.2012, Pelckmans Turnhout, C-559/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:615, præmis 20).
- 52 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at formålet med den i hovedsagen omhandlede lovgivning hverken fremgår klart af forelæggelsesafgørelsen eller af sagsakterne for Domstolen. Under disse omstændigheder tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om Stichting Waternets praksis følger af anvendelsen af nationale bestemmelser, der har til formål at beskytte forbrugernes økonomiske interesser og derfor er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2005/29, eller om den tværtimod udelukkende har til formål at beskytte andre offentlige interesser, såsom folkesundheden. Det er kun i det tilfælde, hvor Stichting Waternets praksis ifølge den forelæggende ret, henset til

nærværende doms foregående præmis, henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2005/29, at det påhviler den nationale ret at efterprøve, om denne praksis udgør en »levering uden forudgående anmodning«.

- 53 Angående begrebet »levering uden forudgående anmodning« fremgår det af punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29, at bl.a. det forhold, at »[d]er afkræves omgående eller senere betaling for [...] produkter, som den erhvervsdrivende har leveret, selv om forbrugeren ikke har anmodet herom [...] (levering uden forudgående anmodning)« henhører under kategorien aggressiv handelspraksis, som under alle omstændigheder anses for urimelig.
- 54 Således udgør bl.a. en adfærd, der består i, at en erhvervsdrivende afkræver forbrugeren betaling for en tjenesteydelse, som er blevet leveret til denne forbruger, uden at denne har anmodet herom, en »levering uden forudgående anmodning« som omhandlet i dette punkt 29 (dom af 13.9.2018, Wind Tre og Vodafone Italia, C-54/17 og C-55/17, EU:C:2018:710, præmis 43, og af 5.12.2019, EVN Bulgaria Toplofikatsia og Toplofikatsia Sofia, C-708/17 og C-725/17, EU:C:2019:1049, præmis 64).
- 55 I denne henseende skal der henvises til, at artikel 8 i direktiv 2005/29 navnlig definerer begrebet »aggressiv handelspraksis« ved, at den i væsentlig grad indskrænker eller kan forventes væsentligt at indskrænke gennemsnitsforbrugerens valgfrihed eller adfærd i forbindelse med produktet. Heraf følger, at anmodning om en tjenesteydelse skal bestå i et frit valg fra forbrugerens side. Dette forudsætter navnlig, at den underretning, som den erhvervsdrivende giver forbrugeren, er klar og passende (dom af 13.9.2018, Wind Tre og Vodafone Italia, C-54/17 og C-55/17, EU:C:2018:710, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Domstolen har ligeledes fastslået, at prisen, for så vidt som den principielt udgør et afgørende element i forbrugerens bevidsthed, når denne skal træffe en transaktionsbeslutning, skal anses for at være en nødvendig oplysning for at gøre det muligt for forbrugeren at træffe en sådan informeret beslutning (dom af 13.9.2018, Wind Tre og Vodafone Italia, C-54/17 og C-55/17, EU:C:2018:710, præmis 47).
- 57 Desuden har forbrugerbegrebet afgørende betydning ved fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2005/29. Ifølge 18. betragtning hertil anvender dette direktiv som benchmark en under hensyntagen til sociale, kulturelle og sproglige forhold almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger (dom af 13.9.2018, Wind Tre og Vodafone Italia, C-54/17 og C-55/17, EU:C:2018:710, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis). I overensstemmelse med den samme 18. betragtning tilkommer det den forelæggende ret at bestemme gennemsnitsforbrugerens typiske reaktion i et givet tilfælde.
- 58 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den i hovedsagen omhandlede drikkevandsvirksomhed er forpligtet til at levere vanddistributionstjenester, som ikke kan afbrydes på grund af forbrugerens manglende betaling, inden denne virksomhed har sendt en skriftlig påmindelse til forbrugeren og har bestræbt sig på at komme i personlig kontakt med forbrugeren.
- 59 Hvad angår faktureringen af vand har den forelæggende ret præciseret, at der, for at der kan opstå omkostninger, kræves en frivillig handling fra forbrugerens side gennem forbrug af vand. Endvidere skal hver drikkevandsvirksomhed under de offentlige myndigheders kontrol anvende tariffer, der dækker omkostningerne, er transparente, ikke-diskriminerende, og som står i et rimeligt forhold til vandforbruget.
- 60 Den forelæggende ret har ligeledes anført, at gennemsnitsforbrugeren i Nederlandene, som flytter ind i en tidligere beboet bolig, ved, at denne bolig fortsat er tilsluttet den offentlige drikkevandsforsyning, og at der opkræves betaling for vandforsyning.

- 61 Disse omstændigheder adskiller hovedsagen fra de sager, der gav anledning til dom af 13. september 2018, Wind Tre og Vodafone Italia (C-54/17 og C-55/17, EU:C:2018:710, præmis 49 og 56). I den nævnte dom fastslog Domstolen nemlig, at det er uden betydning, at brugen af de omhandlede tjenester i visse tilfælde har kunnet kræve en bevidst handling fra forbrugerens side, og konkluderede, at der forelå en »levering uden forudgående anmodning« som omhandlet i punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29, eftersom forbrugerne i disse sager ikke havde modtaget tilstrækkelige oplysninger om visse leverede tjenesteydelser og deres omkostninger.
- 62 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at begrebet »levering uden forudgående anmodning« som omhandlet i punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29 skal fortolkes således, at det, med forbehold af den efterprøvelse, som skal foretages af den forelæggende ret, ikke omfatter en drikkevandsvirksomheds handelspraksis, der består i at opretholde tilslutningen til den offentlige drikkevandsforsyning, når en forbruger flytter ind i en tidligere beboet bolig, idet denne forbruger ikke kan vælge leverandøren af denne tjeneste, denne leverandør kræver betaling af tariffer, der dækker omkostningerne, er transparente og ikke-diskriminerende afhængig af vandforbruget, og den nævnte forbruger ved, at den nævnte bolig er tilsluttet den offentlige drikkevandsforsyning, og at der opkræves betaling for vandforsyningen.

Sagsomkostninger

- 63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF af 20. maj 1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg og artikel 27 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU af 25. oktober 2011 om forbrugerrettigheder, om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF samt om ophævelse af Rådets direktiv 85/577/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, sammenholdt med artikel 5, stk. 5, i og punkt 29 i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004, regulerer ikke indgåelse af aftaler, således at det tilkommer den nationale ret i overensstemmelse med den nationale lovgivning at vurdere, om en aftale kan anses for at være indgået mellem en drikkevandsvirksomhed og en forbruger i mangel af dennes udtrykkelige samtykke.
- 2) Begrebet »levering uden forudgående anmodning« som omhandlet i punkt 29 i bilag I til direktiv 2005/29 skal fortolkes således, at det, med forbehold af den efterprøvelse, som skal foretages af den forelæggende ret, ikke omfatter en drikkevandsvirksomheds handelspraksis, der består i at opretholde tilslutningen til den offentlige drikkevandsforsyning, når en forbruger flytter ind i en tidligere beboet bolig, idet denne forbruger ikke kan vælge leverandøren af denne tjeneste, denne leverandør kræver betaling af tariffer, der dækker omkostningerne, er transparente og ikke-diskriminerende afhængig af vandforbruget, og den nævnte forbruger ved, at den nævnte bolig er tilsluttet den offentlige drikkevandsforsyning, og at der opkræves betaling for vandforsyningen.

Underskrifter