CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. TANCHEV
van 15 juli 2021 [1]

**Zaak C-725/19**

**IO**
**tegen**
**Impuls Leasing România IFN SA**

[verzoek van de Judecătorie Sectorului 2 București (rechter in eerste aanleg, sector 2, Boekarest, Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 93/13/EEG – Oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten – Artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1 – Doeltreffendheidsbeginsel – Procedure van gedwongen tenuitvoerlegging – Nationaalrechtelijk verbod voor de rechter om in een verzetsprocedure tegen gedwongen tenuitvoerlegging de oneerlijkheid van contractuele bedingen te onderzoeken – Bestaan van een afzonderlijke rechtsgang”

## I. Inleiding

1. Deze prejudiciële verwijzing van de Judecătorie Sectorului 2 București (rechter in eerste aanleg, sector 2, Boekarest, Roemenië) betreft de uitlegging van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten [2]. De context wordt gevormd door een procedure van gedwongen tenuitvoerlegging op grond van een leaseovereenkomst met de status van executoriale titel.

2. De belangrijkste vraag die in de onderhavige zaak aan de orde is, luidt in wezen of artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13 zich verzetten tegen nationale wetgeving die verbiedt dat een nationale rechter in het kader van verzet van een consument tegen gedwongen tenuitvoerlegging uit eigen beweging (ambtshalve) of op verzoek van de consument onderzoekt of de overeenkomst oneerlijke bedingen omvat, omdat de consument in het nationale recht over een afzonderlijke rechtsgang beschikt waarin kan worden getoetst of de overeenkomst oneerlijke bedingen bevat.

3. De behandeling van de onderhavige zaak voor het Hof loopt parallel aan die van vier andere zaken (C-600/19, C-693/19, C-831/19 en C-869/19) waarin ik vandaag conclusie uitbreng. Die zaken hebben hun oorsprong in Spaanse en Italiaanse prejudiciële verwijzingen en betreffen vergelijkbare en potentieel eveneens gevoelige kwesties in verband met de omvang van de

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.
[2] PB 1993, L 95, blz. 29.

verplichting van de nationale rechter om ambtshalve onderzoek te verrichten naar de oneerlijkheid van contractuele bedingen volgens de rechtspraak van het Hof inzake de uitlegging van richtlijn 93/13 en de verhouding tot de nationale procedurele stelsels.

4. De onderhavige zaak stelt het Hof derhalve in de gelegenheid om zijn rechtspraak inzake de toetsing van oneerlijke bedingen op grond van richtlijn 93/13 te ontwikkelen met betrekking tot versnelde procedures in de lidstaten waarin schuldeisers consumentenschulden proberen te innen.

## II. Toepasselijke bepalingen

### *A. Unierecht*

5. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 93/13 luidt:

„De lidstaten bepalen dat oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument onder de in het nationale recht geldende voorwaarden de consument niet binden en dat de overeenkomst voor de partijen bindend blijft indien de overeenkomst zonder de oneerlijke bedingen kan voortbestaan."

6. Artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13 luidt:

„De lidstaten zien erop toe dat er in het belang van de consumenten alsmede van de concurrerende verkopers, doeltreffende en geschikte middelen bestaan om een eind te maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen consumenten en verkopers."

### *B. Roemeens recht*

7. Bij Lege nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori (wet nr. 193/2000 betreffende oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen beroepsbeoefenaren en consumenten) van 6 november 2000 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 560 van 10 november 2000), zoals gewijzigd (hierna: „Lege nr. 193/2000"), is richtlijn 93/13 omgezet in de Roemeense wetgeving.

8. Artikel 713, lid 2, van de Cod de procedură civilă (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „CPC"), in de thans geldende versie, na wijziging ervan bij Lege nr. 310/2018 [3], bepaalt:

„Tegen gedwongen tenuitvoerlegging op grond van een andere executoriale titel dan een rechterlijke beslissing kunnen in verzet alleen feitelijke of rechtsgronden worden aangevoerd betreffende het in de executoriale titel vervatte recht wanneer de wet niet voorziet in een procedure tot nietigverklaring van die executoriale titel, daaronder begrepen een vordering naar gemeen recht."

[3] Lege nr. 310/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor normative act (wet nr. 310/2018 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 134/2010 betreffende de CPC, alsmede andere wetgevingshandelingen) (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 1074 van 18 december 2018) (hierna: „Lege nr. 310/2018"), in werking getreden op 21 december 2018.

9. Artikel 713, lid 2, CPC, in de versie die gold voor de wijziging ervan bij Lege nr. 310/2018, luidde:

„Tegen gedwongen tenuitvoerlegging op grond van een andere executoriale titel dan een rechterlijke beslissing kunnen in verzet alleen feitelijke of rechtsgronden worden aangevoerd betreffende het in de executoriale titel vervatte recht wanneer de wet niet voorziet in een procedure tot nietigverklaring van die executoriale titel."

## III. Feiten, procedure en de prejudiciële vraag

10. Volgens de verwijzingsbeslissing heeft Impuls Leasing România IFN SA (hierna: „Impuls Leasing") op 20 augustus 2008 als financier met IO als consument en gebruiker een leaseovereenkomst gesloten voor het gebruik van een personenauto voor een duur van 48 maanden.

11. Vervolgens kon IO op een gegeven moment niet langer voldoen aan haar betalingsverplichtingen. Op 19 maart 2010 heeft zij de auto teruggegeven aan Impuls Leasing. Op 29 juni 2010 heeft Impuls Leasing de auto aan een derde verkocht voor een bedrag van 5 294,12 EUR.

12. Op 15 oktober 2010 heeft Impuls Leasing op grond van de overeenkomst bij een gerechtsdeurwaarder een verzoek tot gedwongen tenuitvoerlegging tegen IO ingediend. Na de inning van een bedrag van 5 168,28 Roemeense leu (RON) (ongeveer 1 200 EUR) is de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging op 16 november 2016 kennelijk beëindigd omdat IO onvoldoende goederen bezat waarop beslag kon worden gelegd.

13. Op 26 maart 2019 heeft Impuls Leasing bij een andere gerechtsdeurwaarder op grond van de overeenkomst een tweede verzoek tot gedwongen tenuitvoerlegging tegen IO ingediend, met het oog op inning van het bedrag van 137 502,84 RON (ongeveer 29 000 EUR) dat deze haar nog verschuldigd zou zijn.

14. Bij beschikking van 12 april 2019 wees de Judecătorie Sectorului 2 București het verzoek tot gedwongen tenuitvoerlegging toe voor dat bedrag, vermeerderd met de kosten van de gedwongen tenuitvoerlegging.

15. Bij beschikking van 8 mei 2019 stelde de deurwaarder de kosten van de gedwongen tenuitvoerlegging vast. Op dezelfde dag ging deze over tot maatregelen van gedwongen tenuitvoerlegging, die aan IO werden meegedeeld.

16. Op 24 mei 2019 heeft IO bij de Judecătorie Sectorului 2 București verzet ingesteld tegen de gedwongen tenuitvoerlegging, waarbij zij verzocht om nietigverklaring van de tenuitvoerleggingshandelingen en het opheffen van het beslag in verband met de overeenkomst.

17. De verwijzende rechter geeft aan dat de overeenkomst op grond waarvan de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging tegen IO werd ingeleid, bepaalde bedingen bevat die als oneerlijk zouden kunnen worden aangemerkt uit hoofde van Lege nr. 193/2000, waarbij richtlijn 93/13 in Roemeens recht is omgezet. De verwijzende rechter merkt dienaangaande op dat clausule 10.9.1 van de overeenkomst de financier het recht geeft om de gebruiker in geval van te late betaling van enige door hem verschuldigde bedragen, vertragingsboeten op te leggen ter hoogte van

0,35 % van het resterende bedrag per dag vertraging. Op grond van dat beding vordert Impuls Leasing een bedrag van 116 723,73 RON (ongeveer 25 000 EUR), terwijl de totale waarde van de leaseovereenkomst 9 232,07 EUR bedroeg. De verwijzende rechter wijst er voorts op dat clausule 13 van de overeenkomst de hoogte van de schadevergoeding betreft die kan worden verlangd indien de gebruiker in gebreke blijft, en dat Impuls Leasing op grond van dit beding onder andere vergoeding vordert van een kapitaalverschil ten belope van 25 155,43 RON (ongeveer 5 300 EUR) en betaling van onbetaalde facturen ten belope van 13 453,96 RON (ongeveer 2 800 EUR).

18. De verwijzende rechter licht toe dat de nationale rechter volgens artikel 713, lid 2, CPC, vóór de wijziging ervan bij Lege nr. 310/2018, in het kader van verzet tegen gedwongen tenuitvoerlegging kon onderzoeken of contractuele bedingen oneerlijk waren, aangezien er voor leaseovereenkomsten geen andere specifieke procedure voor nietigverklaring als bedoeld in dat artikel voorhanden was. Volgens de thans geldende versie van artikel 713, lid 2, CPC, zoals gewijzigd bij die wet, die van toepassing is op het hoofdgeding, kan dit echter alleen indien er geen specifieke procedure voor de nietigverklaring van zulke overeenkomsten is, daaronder begrepen een vordering naar gemeen recht. Volgens de verwijzende rechter betekent dit dat de nationale rechter het oneerlijke karakter van contractuele bedingen niet langer kan onderzoeken in het kader van verzet tegen gedwongen tenuitvoerlegging, aangezien een consument een dergelijke vordering naar gemeen recht kan instellen op grond van Lege nr. 193/2000, waarbij zulke overeenkomsten kunnen worden getoetst op oneerlijke bedingen.

19. De verwijzende rechter merkt op dat, gelet op de rechtspraak van het Hof, de nationale mechanismen van gedwongen tenuitvoerlegging volgens het doeltreffendheidsbeginsel de uitoefening van de door het Unierecht aan de consumenten verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of onevenredig moeilijk mogen maken, en dat een doeltreffende bescherming van die rechten slechts kan worden gewaarborgd indien het nationale procesrecht ook in een tenuitvoerleggingsprocedure een ambtshalve uitgeoefend toezicht op de mogelijkerwijs oneerlijke aard van de bedingen van een overeenkomst mogelijk maakt. De verwijzende rechter betwijfelt dus of artikel 713, lid 2, CPC, zoals gewijzigd bij Lege nr. 310/2018, verenigbaar is met richtlijn 93/13, gelet op het feit dat consumenten een vordering naar gemeen recht moeten instellen en de hun door die richtlijn toegekende rechten niet meer door middel van verzet tegen de tenuitvoerlegging kunnen uitoefenen.

20. In deze context heeft de Judecătorie Sectorului 2 Bucureşti besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Moet [richtlijn 93/13] in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling, zoals de toepasselijke Roemeense wetgeving inzake de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van verzet tegen gedwongen tenuitvoerlegging – artikel 713, lid 2, [CPC], zoals gewijzigd bij Lege nr. 310/2018 – die, in geval van verzet tegen de gedwongen tenuitvoerlegging, de rechter niet de mogelijkheid biedt om, op verzoek van de consument of ambtshalve, te onderzoeken of de bedingen van een leaseovereenkomst die een executoriale titel vormt oneerlijk zijn, omdat middels een procedure naar gemeen recht kan worden getoetst of overeenkomsten tussen een ‚consument' en een ‚verkoper of leverancier' (‚beroepsbeoefenaar') oneerlijke bedingen in de zin van die richtlijn bevatten?"

21. Impuls Leasing en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof. Deze partijen hebben, evenals IO en de Roemeense regering, deelgenomen aan de terechtzitting op 27 april 2021.

## IV. Samenvatting van de opmerkingen van partijen

22. Volgens IO is de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging een versnelde niet-contentieuze procedure waarin een rechter, binnen zeven dagen na de indiening van de vordering, in raadskamer over de goedkeuring van de gedwongen tenuitvoerlegging beslist zonder dat partijen worden opgeroepen. IO onderstreept dat de beschikking tot goedkeuring van de tenuitvoerlegging alleen kan worden bestreden door een verzetsprocedure daartegen.

23. Impuls Leasing stelt dat de gestelde vraag niet-ontvankelijk is, omdat deze de uitlegging van nationaal procesrecht betreft, en subsidiair dat artikel 713, lid 2, CPC, zoals gewijzigd bij Lege nr. 310/2018, niet botst met richtlijn 93/13. Naar haar mening doet de mogelijkheid voor procespartijen om een vordering naar gemeen recht aanhangig te maken geen afbreuk aan hun processuele rechten, en heeft de nationale rechter, gelet op de rechtspraak van het Hof, het recht om ambtshalve te toetsen of contractuele bedingen oneerlijk zijn in het licht van richtlijn 93/13, onder meer in de context van een procedure van gedwongen tenuitvoerlegging, zodat consumenten doeltreffende bescherming genieten.

24. De Roemeense regering betoogt dat richtlijn 93/13 zich niet verzet tegen de nationale wetgeving in kwestie. Zij licht toe dat de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging berust op een rechterlijke beslissing of een executoriale titel, waaronder leaseovereenkomsten, zoals die in de onderhavige zaak.[4] Een schuldeiser maakt een procedure van gedwongen tenuitvoerlegging aanhangig door een verzoek aan de bevoegde deurwaarder, die de rechter verzoekt om goedkeuring van de tenuitvoerlegging. De rechter beslist hierover binnen een korte termijn na een niet-contentieuze procedure waarvoor partijen niet worden opgeroepen. De rechter verzekert zich ervan dat is voldaan aan bepaalde formele voorwaarden en kan de gedwongen tenuitvoerlegging niet weigeren op de grond dat de overeenkomst oneerlijke bedingen bevat.

25. De Roemeense regering wijst erop dat een schuldenaar binnen een termijn van 15 dagen de nietigverklaring van de beschikking tot goedkeuring van de tenuitvoerlegging kan vragen in een verzetprocedure. Aangezien die beschikking geen kracht van gewijsde heeft kan de schuldenaar deze aanvechten door verzet aan te tekenen, en aangezien de oneerlijkheid van de contractuele bedingen ook binnen de termijn van 15 dagen niet kan worden ingeroepen, rijst de vraag naar verjaring niet. Krachtens artikel 713, lid 2, CPC, zoals gewijzigd bij Lege nr. 310/2018, kan een consument zich als schuldenaar in een verzetsprocedure tegen gedwongen tenuitvoerlegging niet beroepen op de oneerlijkheid van contractuele bedingen omdat hij een vordering naar gemeen recht aanhangig kan maken, wat een afzonderlijke, niet aan termijnen gebonden rechtsgang is, waarin de oneerlijkheid van bedingen kan worden onderzocht. In die procedure kan de consument schorsing van de gedwongen tenuitvoerlegging vorderen, welk element het Hof niet in aanmerking heeft genomen in zijn beschikking van 6 november 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti en Secapital[5]. Volgens de Roemeense regering kan dit snel

[4] De Roemeense regering geeft aan dat bij recente hervormingen van de wetgeving, die niet van toepassing zijn op het in het hoofdgeding relevante tijdvak, het executoriale karakter van leaseovereenkomsten waarin de gebruiker een consument is, is opgeheven.

[5] C-75/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:950.

worden afgehandeld wanneer spoedeisendheid wordt aangetoond; de voorwaarden waaronder de gedwongen tenuitvoerlegging kan worden opgeschort zijn dezelfde als die bij verzet tegen gedwongen tenuitvoerlegging, en de garantiestelling vindt op dezelfde wijze plaats als bij verzet.

26. De Commissie stelt dat richtlijn 93/13 zich verzet tegen de onderhavige nationale wetgeving. Haars inziens schept artikel 713, lid 2, CPC, zoals gewijzigd bij Lege nr. 310/2018, een aanmerkelijk risico dat consumenten niet zullen kunnen profiteren van de bescherming die richtlijn 93/13 beoogt te waarborgen. Hoewel een „vordering naar gemeen recht" niet aan termijnen is gebonden, heeft die rechtsgang geen invloed op de tenuitvoerleggingprocedure, die derhalve kan worden afgerond vóór de rechter in de procedure „naar gemeen recht" heeft besloten dat de oneerlijke bedingen buiten toepassing moeten blijven. Hoewel een consument in die laatste procedure schorsing van de tenuitvoerlegging kan vorderen, kan het in artikel 719, lid 2, CPC gestelde vereiste om een garantie te stellen die wordt berekend op basis van het bedrag van de vordering, resulteren in hoge kosten voor de consument en hem ervan weerhouden om die procedure in te leiden. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, is de situatie in de onderhavige zaak ongunstiger dan die welke aanleiding heeft gegeven tot de beschikking van 6 november 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti en Secapital[6], aangezien de nationale rechter in geen enkele fase van de tenuitvoerleggingprocedure de oneerlijkheid van de contractuele bedingen kan toetsen, en de consument daarvoor een afzonderlijke procedure moet inleiden, wat in strijd is met de in de rechtspraak van het Hof neergelegde vereisten.

## V. Analyse

27. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13, gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel, zich verzetten tegen nationale wetgeving op grond waarvan het een rechter niet is toegestaan om, in een procedure waarin de consument zich verzet tegen gedwongen tenuitvoerlegging, ambtshalve of op verzoek van de consument te toetsen of de bedingen van de overeenkomst die de executoriale titel vormt oneerlijk zijn, omdat de consument een afzonderlijke procedure aanhangig kan maken waarin kan worden onderzocht of de overeenkomst oneerlijke bedingen bevat.

28. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing vloeit die vraag voort uit de regeling van de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging volgens de Roemeense wet, die na de wijziging van artikel 713, lid 2, CPC bij Lege nr. 310/2018 (zie de punten 8 en 9 van deze conclusie) inhoudt dat de rechter in een verzetsprocedure tegen een gedwongen tenuitvoerlegging niet langer de oneerlijkheid van contractuele bedingen mag onderzoeken, omdat er een afzonderlijke, door de consument in te leiden procedure bestaat voor de toetsing van oneerlijke bedingen aan richtlijn 93/13.

29. Ter beantwoording van de in de onderhavige zaak gerezen vraag zal ik eerst ingaan op de argumenten die Impuls Leasing heeft aangevoerd met betrekking tot de ontvankelijkheid van die vraag (deel A). Vervolgens bespreek ik de rechtspraak van het Hof inzake de ambtshalve verrichte toetsing van oneerlijke bedingen door de nationale rechter uit hoofde van richtlijn 93/13 (deel B) en de toepassing van de in die rechtspraak ontwikkelde beginselen op de omstandigheden van de onderhavige zaak (deel C).

[6] C-75/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:950.

30. Op grond van die analyse ben ik tot de conclusie gekomen dat de onderhavige prejudiciële vraag ontvankelijk is en dat artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13, gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel, zich verzetten tegen nationale wetgeving als de onderhavige.

## *A. Ontvankelijkheid*

31. Volgens Impuls Leasing is het onderhavige prejudiciële verzoek niet-ontvankelijk omdat het de uitlegging van nationaal recht betreft.

32. Naar mijn mening moet dit betoog worden verworpen.

33. Volgens vaste rechtspraak is de nationale rechter in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, bij uitsluiting bevoegd om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen, alsook om het nationale recht uit te leggen en toe te passen. Wanneer de gestelde vraag betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. [7]

34. Aangezien de in de onderhavige zaak gestelde vraag betrekking heeft op de uitlegging van richtlijn 93/13, is het Hof bevoegd erover te oordelen.

35. Ik ben derhalve van mening dat de onderhavige prejudiciële vraag ontvankelijk is.

## *B. Relevante rechtspraak van het Hof inzake de ambtshalve verrichte toetsing van oneerlijke bedingen door de nationale rechter*

36. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 93/13 verlangt van de lidstaten dat zij vastleggen dat oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten de consument niet binden. [8] Artikel 7, lid 1, van die richtlijn, gelezen in samenhang met de vierentwintigste overweging daarvan, verplicht de lidstaten om in doeltreffende en geschikte middelen te voorzien om een eind te maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten. [9] Die bepalingen vormden de aanleiding voor een uitgebreide rechtspraak. Ik zal de hieruit te putten beginselen schetsen die verband houden met het bestaan en de omvang van de verplichting van de nationale rechter om ambtshalve onderzoek te doen naar de oneerlijkheid van contractuele bedingen, en die het meest ter zake doen voor mijn analyse van de onderhavige zaak.

### *1. Bestaan van een verplichting van de nationale rechter tot ambtshalve toetsen*

37. Volgens vaste rechtspraak berust het bij richtlijn 93/13 ingevoerde beschermingsstelsel op de gedachte dat de consument zich tegenover de verkoper in een zwakke onderhandelingspositie bevindt en over minder informatie beschikt dan laatstgenoemde, waardoor hij met de tevoren

[7] Zie arrest van 29 april 2021, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-19/20, EU:C:2021:341, punt 64).

[8] Zie arrest van 27 januari 2021, Dexia Nederland (C-229/19 en C-289/19, EU:C:2021:68, punt 57). Zie ook de eenentwintigste overweging van richtlijn 93/13. Zoals het Hof heeft erkend is artikel 6, lid 1, van richtlijn 93/13 een dwingende bepaling die tot doel heeft het in de overeenkomst vastgelegde formele evenwicht tussen de rechten en verplichtingen van de contractpartijen te vervangen door een reëel evenwicht dat de gelijkheid tussen deze partijen herstelt. Zie arrest van 11 maart 2020, Lintner (C-511/17, EU:C:2020:188, punt 24).

[9] Zie arrest van 9 juli 2020, Raiffeisen Bank en BRD Groupe Societé Générale (C-698/18 en C-699/18, EU:C:2020:537, punt 52).

door de verkoper opgestelde voorwaarden instemt zonder op de inhoud daarvan invloed te kunnen uitoefenen.[10] Teneinde de met richtlijn 93/13 beoogde bescherming te waarborgen kan de ongelijkheid tussen consument en verkoper enkel worden opgeheven door een positief ingrijpen buiten de partijen bij de overeenkomst om.[11]

38. Gelet op de aard en het gewicht van het openbare belang waarop de door richtlijn 93/13 aan de consument geboden bescherming berust, dient de nationale rechter ambtshalve te beoordelen of een contractueel beding oneerlijk is en aldus het tussen de consument en de verkoper bestaande gebrek aan evenwicht te compenseren, zodra hij over de daartoe feitelijk en rechtens noodzakelijke gegevens beschikt.[12] Die verplichting is een middel om het in artikel 6, lid 1, van richtlijn 93/13 beoogde resultaat te bereiken, te weten verhinderen dat een consument door een oneerlijk beding wordt gebonden, en om het doel van artikel 7, lid 1, van die richtlijn te helpen verwezenlijken, aangezien van een dergelijke toetsing een afschrikkende werking kan uitgaan die helpt een einde te maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten.[13]

*2. Omvang van de verplichting van de nationale rechter tot ambtshalve toetsen*

39. Volgens al evenzeer vaste rechtspraak legt richtlijn 93/13 de lidstaten de verplichting op om ervoor te zorgen dat contractuele bedingen waarover niet afzonderlijk is onderhandeld, kunnen worden getoetst teneinde het eventueel oneerlijke karakter ervan te beoordelen.[14] Het Hof heeft ook benadrukt dat de specifieke kenmerken van de volgens nationaal recht gevolgde procedures geen factor mogen vormen die de rechtsbescherming die de consumenten op grond van richtlijn 93/13 dient toe te komen kan doorkruisen.[15]

40. Het Hof heeft zich weliswaar reeds op verschillende punten – en met inachtneming van de vereisten van artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13 – uitgesproken over de manier waarop de nationale rechter de bescherming van de door consumenten aan deze richtlijn ontleende rechten dient te waarborgen, maar dit neemt niet weg dat, bij gebreke van harmonisatie op Unieniveau, de procedures voor de beoordeling van het vermeend oneerlijk karakter van een contractueel beding een zaak van de interne rechtsorde van de lidstaten zijn, mits zij niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht aan de consument verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).[16]

41. Met betrekking tot het doeltreffendheidsbeginsel heeft het Hof geoordeeld dat ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procedureregel de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht met inaanmerkingneming van de plaats van die regel in de gehele procedure en van het verloop en de bijzondere kenmerken ervan, alsmede

[10] Zie arresten van 27 juni 2000, Océano Grupo Editorial en Salvat Editores (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, punt 25), en 26 maart 2019, Abanca Corporación Bancaria en Bankia (C-70/17 en C-179/17, EU:C:2019:250, punt 49).

[11] Zie arresten van 9 november 2010, VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, EU:C:2010:659, punt 48), en 11 maart 2020, Lintner (C-511/17, EU:C:2020:188, punt 25).

[12] Zie arresten van 4 juni 2009, Pannon GSM (C-243/08, EU:C:2009:350, punten 31 en 32), en 4 juni 2020, Kancelaria Medius (C-495/19, EU:C:2020:431, punt 37).

[13] Zie arrest van 9 juli 2015, Bucura (C-348/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:447, punt 42).

[14] Zie arrest van 3 maart 2020, Gómez del Moral Guasch (C-125/18, EU:C:2020:138, punt 44).

[15] Zie arrest van 21 april 2016, Radlinger en Radlingerová (C-377/14, EU:C:2016:283, punt 50).

[16] Zie arrest van 26 juni 2019, Addiko Bank (C-407/18, EU:C:2019:537, punten 45 en 46).

– voor zover relevant – van de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspleging ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure. [17]

42. Het Hof heeft voorts erkend dat het feit dat de consument zich slechts kan beroepen op de door richtlijn 93/13 geboden bescherming wanneer hij een gerechtelijke procedure aanspant, op zich niet in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel, omdat die bescherming berust op de premisse dat een van de contractpartijen zich tot de nationale rechter wendt. [18] Niettemin volgt uit artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13 en het doeltreffendheidsbeginsel dat de passende en doeltreffende middelen om een eind te maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten bepalingen moeten omvatten die de consumenten daadwerkelijke rechtsbescherming kunnen waarborgen, door hun de mogelijkheid te bieden de overeenkomst in kwestie – óók in de fase van gedwongen tenuitvoerlegging – bij de rechter aan te vechten in billijke procedurele omstandigheden, zonder dat er voorwaarden worden gesteld, met name inzake termijnen of kosten, die de uitoefening van de in richtlijn 93/13 gewaarborgde rechten belemmeren. [19]

43. Het Hof heeft met name geoordeeld dat de door richtlijn 93/13 aan consumenten toegekende rechten alleen effectief kunnen worden beschermd indien het nationale procesrecht erin voorziet dat in de betalingsbevelprocedure of de procedure tot executie van dat betalingsbevel, door de rechter ambtshalve wordt getoetst of er sprake is van oneerlijke bedingen in de betrokken overeenkomst. [20] Wanneer in het stadium van de executie van het betalingsbevel niet is voorzien in een ambtshalve verrichte rechterlijke toetsing van oneerlijke bedingen, moet nationale wetgeving dus worden geacht de doeltreffendheid van de door richtlijn 93/13 geboden bescherming te kunnen ondermijnen, indien niet in een dergelijke toetsing is voorzien bij de afgifte van het betalingsbevel of, ingeval in een dergelijke toetsing pas is voorzien in het stadium van verzet tegen het afgegeven bevel, indien er een niet te onderschatten risico bestaat dat de betrokken consument niet het vereiste verzet aantekent, ongeacht of dit te wijten is aan de bijzonder korte termijn die daarvoor is voorgeschreven, de verhouding tussen de kosten van een rechtsvordering en het bedrag van de betwiste schuld, of het feit dat de nationale wetgeving niet voorziet in een verplichting om hem alle informatie te verstrekken die nodig is om de omvang van zijn rechten te bepalen. [21] Richtlijn 93/13 verzet zich er derhalve tegen dat een nationale wettelijke regeling voorziet in de mogelijkheid om een betalingsbevel af te geven zonder dat de consument in enige fase van de procedure de garantie heeft dat een rechter zich ervan zal vergewissen dat de betrokken overeenkomst geen oneerlijke bedingen bevat. [22]

17 Zie arrest van 22 april 2021, PROFI CREDIT Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, punt 53).

18 Zie arrest van 1 oktober 2015, ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, punt 63).

19 Zie arrest van 26 juni 2019, Addiko Bank (C-407/18, EU:C:2019:537, punt 57).

20 Zie arrest van 13 september 2018, Profi Credit Polska (C-176/17, EU:C:2018:711, punt 44), en beschikking van 6 november 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti en Secapital (C-75/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:950, punt 25).

21 Zie arrest van 20 september 2018, Danko en Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, punt 46 en punt 2 van het dictum), en beschikking van 6 november 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti en Secapital (C-75/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:950, punt 26). Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat hoge kosten op zich consumenten ervan kunnen weerhouden om verzet aan te tekenen tegen gedwongen tenuitvoerlegging of om langs gerechtelijke weg hun rechten op grond van richtlijn 93/13 uit te oefenen. Zie arresten van 13 september 2018, Profi Credit Polska (C-176/17, EU:C:2018:711, punt 68), en 16 juli 2020, Caixabank en Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 en C-259/19, EU:C:2020:578, punten 98 en 99).

22 Zie arrest van 20 september 2018, Danko en Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, punt 49), en beschikking van 6 november 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti en Secapital (C-75/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:950, punt 28).

44. Het Hof heeft bovendien gewezen op het belang van voorlopige maatregelen zoals schorsing van de gedwongen tenuitvoerlegging, wanneer deze maatregelen noodzakelijk zijn ter verzekering van de volle werking van de einduitspraak van de rechter die de desbetreffende declaratoire procedure behandelt en bevoegd is om te oordelen of de bedingen van de aan de gedwongen tenuitvoerlegging ten grondslag liggende overeenkomst oneerlijk zijn. [23]

45. In het arrest van 26 juni 2019, Addiko Bank [24], heeft het Hof bijvoorbeeld geoordeeld dat richtlijn 93/13, in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel, zich verzette tegen nationale wetgeving op grond waarvan een nationale rechter in een procedure van gedwongen tenuitvoerlegging van een hypothecaire kredietovereenkomst niet ambtshalve of op verzoek van de consument kon onderzoeken of de contractuele bedingen oneerlijk waren teneinde de gevraagde tenuitvoerlegging op die grond te schorsen. Het Hof overwoog met name dat de mogelijkheid voor de consument om te verzoeken om schorsing van de gedwongen tenuitvoerlegging afhankelijk was van strikte procedurele voorwaarden en het stellen van een garantie op verzoek van de schuldeiser, wat het vrijwel onmogelijk maakte om een dergelijke schorsingsmaatregel te verkrijgen, aangezien een schuldenaar die niet betaalt, waarschijnlijk niet beschikt over de daarvoor benodigde financiële middelen. Het Hof onderstreepte verder dat het feit dat het toezicht op eventueel oneerlijke bedingen enkel later – in voorkomend geval – kon worden uitgeoefend door de rechter bij wie de consument de nietigverklaring van de bedingen vorderde, kennelijk ontoereikend was om de doeltreffendheid te waarborgen van de door richtlijn 93/13 beoogde bescherming van de consument. Indien de rechter die moet oordelen over de gedwongen tenuitvoerlegging deze niet kan schorsen, zal het beslag op het gehypothekeerde goed waarschijnlijk al zijn uitgevoerd vóór de uitspraak in de procedure tot nietigverklaring, met het resultaat dat de consument slechts achteraf zou worden beschermd in de vorm van een financiële vergoeding, die onvolledig en ontoereikend zou zijn en dus geen geschikt en toereikend middel zou vormen om een eind te maken aan het gebruik van een oneerlijk beding in strijd met artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13.

46. Aangetekend zij voorts dat de beschikking van 6 november 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti en Secapital [25], betrekking had op een procedure van gedwongen tenuitvoerlegging volgens Roemeens recht in een casus die was ontstaan vóór de wijziging van artikel 713, lid 2, CPC bij Lege nr. 310/2018. In die beschikking oordeelde het Hof dat richtlijn 93/13 zich verzette tegen nationale wetgeving die voorzag in een termijn van 15 dagen waarbinnen een consument in een verzetsprocedure tegen gedwongen tenuitvoerlegging de oneerlijkheid van contractuele bedingen kon inroepen, ondanks dat de consument volgens het nationale recht over de mogelijkheid beschikte om een afzonderlijke procedure in te leiden die niet aan een termijn was gebonden maar geen effect had op de tenuitvoerleggingsprocedure. Het Hof onderstreepte dat, wanneer de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging werd afgesloten vóór de uitspraak in de afzonderlijke procedure, dit voor de consument slechts neerkwam op bescherming achteraf, die gelet op richtlijn 93/13 onvolledig en ontoereikend was en derhalve in strijd met het in artikel 7, lid 1, vermelde doel.

47. Uit bovenvermelde rechtspraak volgt derhalve dat richtlijn 93/13 de lidstaten niet verplicht om er een bepaald procedureel stelsel voor het rechterlijk toezicht op oneerlijke bedingen op na te houden, mits zij voldoen aan hun verplichtingen krachtens het Unierecht, waaronder de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, en aldus waarborgen dat de oneerlijkheid van contractuele bedingen ongeacht de procedure wordt onderzocht door de nationale rechter.

[23] Zie arrest van 1 oktober 2015, ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, punten 44 en 45).

[24] C-407/18, EU:C:2019:537, met name punten 60-63 en 68.

[25] C-75/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:950, met name punten 29-34.

De eerste of de tweede rechter in de procedure moet deze toetsing ambtshalve verrichten, in het kader van de gedwongen tenuitvoerlegging of in een procedure ten gronde die kan worden ingeleid door de consument, op voorwaarde dat er geen aanzienlijk gevaar bestaat dat de consument niet voor dit specifieke procedurele traject zal kiezen, wat de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van oneerlijke bedingen overeenkomstig richtlijn 93/13 zou afsluiten.

48. De omstandigheden van de onderhavige zaak dienen te worden onderzocht in het licht van bovenstaande in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde beginselen.

### *C. Toepassing van de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde beginselen op de omstandigheden van de onderhavige zaak*

49. Blijkens de verwijzingsbeslissing en de opmerkingen van de Roemeense regering en de Commissie heeft de onderhavige procedure van gedwongen tenuitvoerlegging de volgende kenmerken.

50. Ten eerste staat vast dat de nationale rechter in de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging geen onderzoek verricht, ambtshalve of op verzoek van de consument, naar de oneerlijkheid van contractuele bedingen. Zoals de Roemeense regering aangeeft, mag de nationale rechter die beslist over de gedwongen tenuitvoerlegging deze niet weigeren wegens de aanwezigheid van oneerlijke bedingen in de overeenkomst die de executoriale titel vormt. Uit hoofde van artikel 713, lid 2, CPC, zoals gewijzigd bij Lege nr. 310/2018, kan de nationale rechter in de context van een verzetsprocedure tegen de tenuitvoerlegging voorts noch ambtshalve noch op verzoek van de consument de oneerlijkheid van de bepalingen van de overeenkomst onderzoeken.

51. Ten tweede is de consument, om de overeenkomst die de executoriale titel vormt door de nationale rechter te laten toetsen op de aanwezigheid van oneerlijke bedingen, verplicht een afzonderlijke procedure in te leiden, die niet aan een termijn is gebonden.

52. Ten derde kan de gedwongen tenuitvoerlegging worden geschorst wanneer de consument een afzonderlijke procedure inleidt.

53. Ten vierde wordt de gedwongen tenuitvoerlegging niet automatisch geschorst tot de definitieve uitspraak van de rechter in de afzonderlijke procedure. De consument kan in die procedure om schorsing van de tenuitvoerlegging verzoeken mits is voldaan aan bepaalde wettelijke voorwaarden, met name bewezen spoedeisendheid wanneer om schorsing op korte termijn wordt verzocht, en het stellen van een garantie, die volgens de niet door de Roemeense regering weersproken opmerkingen van de Commissie wordt berekend op basis van het bedrag van de vordering.

54. Aangezien er in de onderhavige zaak geen aanwijzingen zijn die aanleiding zouden kunnen geven tot twijfels met betrekking tot het gelijkwaardigheidsbeginsel, hoeft alleen te worden onderzocht of de onderhavige nationale wetgeving in overeenstemming is met het doeltreffendheidsbeginsel.

55. Ik merk nu reeds op dat er op basis van de rechtspraak van het Hof sterke aanwijzingen zijn dat artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13, gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel, zich verzetten tegen de onderhavige nationale wetgeving.

56. In de eerste plaats dient erop te worden gewezen dat de nationale rechter in geen enkele fase van de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging ambtshalve of op verzoek van de consument onderzoekt of bedingen in de overeenkomst die de executoriale titel vormt oneerlijk zijn.

57. In de tweede plaats lijkt er een aanzienlijk risico te bestaan dat de betrokken consumenten kunnen worden afgeschrikt van het inleiden van een afzonderlijke procedure waarin ze schorsing van de gedwongen tenuitvoerlegging vorderen, wegens de daarmee gemoeide kosten dan wel omdat zij de omvang van hun rechten niet kennen of niet begrijpen.

58. Mijns inziens kan een consument ontmoedigd worden om een verzoek tot schorsing van de gedwongen tenuitvoerlegging te doen, gezien de verplichting tot het stellen van een garantie naar rato van het bedrag waarvan betaling wordt gevorderd. Een dergelijk vereiste kan geacht worden een verzoek tot schorsing nagenoeg onmogelijk te maken, aangezien de consument, als schuldenaar in gebreke, waarschijnlijk niet over de benodigde financiële middelen beschikt om aan het garantievereiste te voldoen. Een dergelijk vereiste heeft feitelijk tot gevolg dat hoe hoger het bedrag waarvan de schuldeiser betaling vordert, welk bedrag mogelijk berust op oneerlijke bedingen (zoals de onderhavige zaak illustreert, waarin bedragen worden gevorderd die volgens de verwijzende rechter aanzienlijk hoger zijn dan de volledige waarde van de overeenkomst; zie punt 17 van deze conclusie), des te kleiner de kans dat de consument een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging zal willen of kunnen doen.

59. Gelet op de in punten 45 en 46 van deze conclusie besproken rechtspraak van het Hof, acht ik het derhalve waarschijnlijk dat de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging eerder zal zijn afgerond dan de afzonderlijke procedure, hetgeen voor de betrokken consumenten resulteert in louter een bescherming achteraf, die onvolledig en ontoereikend is en derhalve een geschikt noch doeltreffend middel vormt om een einde te maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen als bedoeld in artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13. Ik deel dan ook het standpunt van de Commissie dat er een reëel risico bestaat dat bij gebruik van alleen de afzonderlijke procedure de uitspraak van de nationale rechter betreffende de oneerlijkheid van contractuele bedingen te laat zal komen en niet doeltreffend zal zijn.

60. De Roemeense regering heeft naar waarheid opgemerkt dat het Hof de mogelijkheid van schorsing van de gedwongen tenuitvoerlegging niet in aanmerking heeft genomen in zijn beschikking van 6 november 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti en Secapital[26], genoemd in punt 46 van deze conclusie. Dit doet mijns inziens echter niet af aan het feit dat, volgens de nationale wetgeving die hier (maar niet in de genoemde beschikking) aan de orde is, het toezicht op de oneerlijkheid van bedingen in de overeenkomst die de executoriale titel vormt, niet door de nationale rechter wordt uitgeoefend in de context van de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging, maar – in het beste geval – later, door de nationale rechter die uitspraak doet in een afzonderlijke, door de consument in te leiden procedure, zodat dit toezicht kan worden beschouwd als kennelijk onvoldoende om de volle werking te verzekeren van de door richtlijn 93/13 beoogde bescherming van de consument.

61. Hieruit volgt dat de in geding zijnde nationale wetgeving in strijd moet worden geacht met het doeltreffendheidsbeginsel, aangezien deze het onmogelijk of uiterst moeilijk maakt om de bescherming die richtlijn 93/13 aan consumenten verleent, te waarborgen.

[26] C-75/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:950.

62. Ik concludeer derhalve dat artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13, gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel, zich verzetten tegen nationale wetgeving als aan de orde in het hoofdgeding.

## VI. Conclusie

63. Ik geef het Hof derhalve in overweging de door de Judecătorie Sectorului 2 Bucureşti gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten moeten in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling volgens welke de rechter bij verzet tegen gedwongen tenuitvoerlegging noch ambtshalve noch op verzoek van de consument kan onderzoeken of de bedingen in een leaseovereenkomst die de executoriale titel vormt oneerlijk zijn, omdat de consument een afzonderlijke procedure kan inleiden waarin kan worden getoetst of de overeenkomst oneerlijke bedingen in de zin van die richtlijn bevat.”