DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

24. januar 2002 *

I sag C-372/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Stancanelli, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik først ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P.G. Ferri, derefter ved U. Leanza, bistået af avvocato dello Stato G. de Bellis, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95, s. 29), idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på

— at lade direktivets bestemmelser finde anvendelse på alle aftaler, der indgås mellem en forbruger og en erhvervsdrivende

— at gennemføre direktivets artikel 5, tredje punktum, og

— at gennemføre direktivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 3, fuldt ud,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann (refererende dommer), og dommerne D.A.O. Edward og A. La Pergola,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. september 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. oktober 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95, s. 29, herefter »direktivet«), idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på

— at lade direktivets bestemmelser finde anvendelse på alle aftaler, der indgås mellem en forbruger og en erhvervsdrivende

— at gennemføre direktivets artikel 5, tredje punktum, og

— at gennemføre direktivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 3, fuldt ud.

Direktivet

2 I henhold til direktivets artikel 1, stk. 1, er det formålet med direktivet at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem erhvervsdrivende og forbrugere.

3 Direktivets artikel 7 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der i forbrugernes og konkurrenternes interesse findes egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem forbrugere og en erhvervsdrivende, til ophør.

2. De i stk. 1 nævnte midler skal omfatte bestemmelser, i henhold til hvilke personer eller organisationer, der ifølge national lov har en legitim interesse i at beskytte forbrugerne, efter national ret kan indbringe en sag for retsmyndighederne eller de kompetente administrative myndigheder, for at disse kan afgøre, om kontraktvilkår, der er udarbejdet med henblik på generel anvendelse, er af urimelig karakter, og anvende egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af sådanne kontraktvilkår til ophør.

3. Sager som omhandlet i stk. 2 kan under overholdelse af den nationale lovgivning indbringes mod hver enkelt erhvervsdrivende eller samlet mod flere erhvervsdrivende inden for samme erhvervssektor eller sammenslutninger heraf, der anvender eller opfordrer til anvendelse af de samme generelle kontraktvilkår eller lignende vilkår.«

4 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.

De nationale bestemmelser

5 Direktivet blev gennemført i italiensk ret ved legge nr. 52, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1994 (lov, der indeholder bestemmelser om opfyldelsen af forpligtelser som følge af Italiens tilhørsforhold til De Europæiske Fællesskaber — lov om gennemførelse af fællesskabsbestemmelser 1994), af 6. februar 1996 (GURI nr. 34 af 10.2.1996, supplemento ordinario nr. 24). Ved denne lov blev artikel 1469a til 1469e indsat i den italienske codice civile (den italienske borgerlige lovbog, herefter »codice civile«).

6 Artikel 1469e, stk. 1, i codice civile bestemmer:

»Sammenslutninger, der repræsenterer forbrugere eller erhvervsdrivende samt handels-, industri-, håndværks- og landbrugskamrene kan anlægge sag mod en erhvervsdrivende eller en brancheforening, der anvender almindelige kontraktvilkår, med påstand om, at anvendelsen af sådanne kontraktvilkår, som er påvist at være urimelige i dette kapitels forstand, forbydes.«

7 Den Italienske Republik har i denne sag gjort gældende, at direktivets artikel 7 ligeledes er gennemført ved artikel 3 i legge nr. 281, Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (lov om forbrugeres og brugeres rettigheder), af 30. juli 1998 (GURI nr. 189 af 14.8.1998, herefter »lov nr. 281/98«).

8 Artikel 3, stk. 1, i lov nr. 281/98 bestemmer:

»Sammenslutninger af forbrugere og brugere, der er opført på den i artikel 5 omhandlede liste, har søgsmålskompetence med henblik på at beskytte de kollektive interesser, idet de kan anlægge sag med påstand om:

a) at handlinger og adfærd, der skader forbrugeres og brugeres interesser forbydes

[...]«

9 Artikel 5 i lov nr. 281/98 fastsætter de betingelser, som forbrugersammenslutningerne skal opfylde for at blive opført på den i lovens artikel 3 omhandlede liste. Listen føres af ministeren for industri, handel og håndværk.

Den administrative procedure

10 Da Kommissionen fandt, at direktivet ikke var blevet gennemført fuldt ud i italiensk ret inden for den fastsatte frist, indledte den en traktatbrudsprocedure. Efter en åbningsskrivelse, hvori den opfordrede Den Italienske Republik til at fremsætte sine bemærkninger, fremsatte Kommissionen den 18. december 1998 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder efter meddelelsen. Da Kommissionen ikke fandt svaret på udtalelsen fra Den Italienske Republik tilfredsstillende, har den anlagt nærværende sag.

11 Den italienske regering har i sit svarskrift henvist til, at legge nr. 526, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1999 (lov der indeholder bestemmelser om opfyldelsen af forpligtelser som følge af Italiens tilhørsforhold til De Europæiske Fællesskaber — lov om gennemførelse af fællesskabsbestemmelser 1999), af 21. december 1999 (GURI nr. 13 af 18.1.2000, supplemento ordinario nr. 15), ændrede kapitel XIV i codice civile, som krævet af Kommissionen for så vidt angår de tre første klagepunkter. Kommissionen har ved processkrift indleveret den 17. maj 2000 meddelt Domstolen, at den i overensstemmelse med artikel 78 i Domstolens procesreglement delvist hæver sagen og alene fastholder den for så vidt angår klagepunktet vedrørende direktivets artikel 7, stk. 3.

Realiteten

Rækkevidden af forpligtelsen i henhold til direktivets artikel 7, stk. 3

12 Det er Kommissionens opfattelse, at direktivets artikel 7 regulerer et af de grundlæggende aspekter af den beskyttelse, der er indført ved direktivet, dvs.

proceduren med henblik på at »bringe [anvendelsen af urimelige kontraktvilkår i aftaler, der indgås mellem forbrugere og erhvervsdrivende] til ophør«. Dette formål nødvendiggør, at proceduren ikke blot kan iværksættes mod erhvervsdrivende, der anvender sådanne kontraktvilkår, men tillige mod sammenslutninger af erhvervsdrivende eller andre erhvervsdrivende, der opfordrer til anvendelse af disse kontraktvilkår. Det er ikke nødvendigt at afvente, at vilkår, der er udfærdiget med henblik på generel anvendelse, konkret bliver anvendt i individuelle kontrakter.

13 Den italienske regering har bestridt denne fortolkning. Den gør gældende, at proceduren i henhold til direktivets artikel 7 har til formål at bringe »anvendelsen« af urimelige kontraktvilkår til ophør. En konkret og ikke blot en potentiel anvendelse af vilkårene er således en nødvendig betingelse.

14 Hertil bemærkes, at Domstolen i dommen af 27. juni 2000 i Océano Grupo Editorial og Salvat Editores-sagen (forenede sager C-240/98 — C-244/98, Sml. I, s. 4941, præmis 27) har fastslået, at den ved direktivet indførte beskyttelsesordning hviler på den betragtning, at uligheden mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende alene kan ophæves ved positive foranstaltninger, der er uafhængige af kontraktparterne selv. Dette er begrundelsen for, at direktivets artikel 7, som i stk. 1 pålægger medlemsstaterne at iværksætte egnede og effektive midler til at bringe anvendelsen af urimelige vilkår til ophør, i stk. 2 bestemmer, at disse midler skal omfatte en adgang for de godkendte forbrugerorganisationer til at indbringe sager for domstolene for at få fastslået, om vilkår, der er udarbejdet med henblik på generel anvendelse, er af urimelig karakter, og for i givet fald at opnå, at de forbydes.

15 Da de søgsmål, der skal gives adgang til, er af præventiv karakter og har til formål at afholde de erhvervsdrivende fra at anvende sådanne vilkår, og da de er uafhængige af enhver konkret individuel tvist, indebærer det, som Domstolen har anerkendt, at sådanne søgsmål kan anlægges, selv om de vilkår, der kræves forbudt, ikke er blevet anvendt i bestemte kontrakter, men alene er anbefalet af erhvervsdrivende eller deres sammenslutninger (jf. Océano Grupo Editorial og Salvat Editores-dommen, præmis 27).

16 Det følger heraf, at direktivets artikel 7, stk. 3, skal fortolkes således, at bestemmelsen kræver, at der indføres procedurer, der ligeledes kan rettes mod adfærd, der begrænser sig til en opfordring til anvendelse af urimelige kontraktvilkår.

Gennemførelsen af direktivets artikel 7, stk. 3, i italiensk ret

17 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 1469e i codice civile kun tillader søgsmål mod erhvervsdrivende eller sammenslutninger af erhvervsdrivende, der anvender urimelige kontraktvilkår, hvilket begrænser den præventive virkning af forbudsproceduren i henhold til direktivets artikel 7.

18 Artikel 3, stk. 1, litra a), i lov nr. 281/98 er ikke tilstrækkelig til at afhjælpe denne mangel. De søgsmål, der er omhandlet i denne bestemmelse, er for det første af mere generel karakter end de søgsmål, der omhandles i artikel 1469e i codice civile, og det er derfor den sidstnævnte bestemmelse, der skal gælde for sager om urimelige kontraktvilkår. Der er for det andet tale om en fortolkning praeter legem — eller contra legem — hvis man antager, at søgsmålet i henhold til artikel 3 i lov nr. 281/98 kan anlægges mod personer, der opfordrer til anvendelse af urimelige kontraktvilkår, hvilket ikke opfylder de krav til klarhed og præcision, der må stilles til nationale gennemførelsesforanstaltninger. Endelig afgrænser denne bestemmelse den gruppe personer, der har søgsmålskompetence, snævrere end i henhold til artikel 1469e, og hermed medfører den en forskelsbehandling, der er i strid med direktivets artikel 7, mellem erhvervsdrivende, der anvender urimelige kontraktvilkår, og personer, der opfordrer til anvendelse af urimelige kontraktvilkår.

19 Den italienske regering har gjort gældende, at det i tilfælde af en konkret anvendelse af urimelige kontraktvilkår er muligt at ramme en adfærd, der består i opfordring til anvendelse af sådanne kontraktvilkår, i medfør af artikel 3 i lov nr. 281/98, der tager sigte på »adfærd, der skader forbrugeres og brugeres interesser«. Princippet om, at en specialregel fraviger den generelle regel, er — for så vidt som det ikke drejer sig om materielle bestemmelser, men processuelle bestemmelser — uden relevans i forbindelse med fastlæggelsen af forholdet mellem artikel 1469e i codice civile og artikel 3 i lov nr. 281/98. Den italienske regering gør for så vidt angår afgrænsningen af den gruppe, der kan anlægge sag med påstand om forbud mod urimelige kontraktvilkår, gældende, at direktivets artikel 7, stk. 3, henviser til national ret.

20 Det skal i den forbindelse bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at rækkevidden af nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser skal bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem (jf. bl.a. dom af 8.6.1994, sag C-382/92, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2435, præmis 36, og af 29.5.1997, sag C-300/95, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2649, præmis 37).

21 I den foreliggende sag bemærkes, for det første for så vidt angår artikel 1469e i codice civile, at denne bestemmelses ordlyd kun åbner mulighed for sagsanlæg, når der er sket en anvendelse af urimelige kontraktvilkår. Generaladvokaten har imidlertid i punkt 30 i sit forslag til afgørelse fremhævet, at man i italiensk retspraksis fortolker begrebet »anvendelse« så vidt, at det også omfatter en opfordring til anvendelse af urimelige kontraktvilkår.

22 Det følger imidlertid af de afgørelser fra de italienske domstole, der er citeret i fodnote 10 og 11 i generaladvokatens forslag til afgørelse, at denne nyere praksis ikke kan betragtes som almindelig fulgt eller i det mindste som tilstrækkelig fast til, at denne fortolkning kan anses for sikker.

23 Det skal, for det andet for så vidt angår artikel 3 i lov nr. 281/98, bemærkes, at bestemmelsens ordlyd ikke udelukker sagsanlæg til prøvelse af en adfærd, der går ud på at opfordre til anvendelse af urimelige kontraktvilkår. Generaladvokaten har i øvrigt i punkt 40 i sit forslag til afgørelse fremhævet, at man i italiensk retspraksis tillader, at sådanne sager antages til behandling.

24 Den afgørelse, som er citeret i fodnote 14 i generaladvokatens forslag til afgørelse, og som ikke omhandler en adfærd, der går ud på at opfordre til anvendelse af urimelige kontraktvilkår, er imidlertid ikke af en sådan karakter, at den kan afkræfte den fortolkning, som den italienske regering har anlagt af artikel 3 i lov nr. 281/98 inden for rammerne af denne sag, og som går ud på, at et sagsanlæg mod en person, der opfordrer til anvendelse af urimelige kontraktvilkår, forudsætter en konkret anvendelse af de urimelige kontraktvilkår, der er genstand for opfordringen. Denne betingelse er imidlertid uforenelig med den fortolkning, der må anlægges af direktivets artikel 7, stk. 3 (jf. præmis 16 i denne dom).

25 Denne usikkerhed er, som generaladvokaten har anført i punkt 54 i sit forslag til afgørelse, så meget alvorligere, som forholdet mellem artikel 1469e i codice civile og artikel 3 i lov nr. 281/98 ikke er fuldstændig klart. Som generaladvokaten har fremhævet, synes visse italienske retter at antage, at artikel 1469e i sager om urimelige kontraktvilkår som lex specialis går forud for artikel 3 i lov nr. 281/98. En sådan fortolkning har imidlertid konsekvenser for afgrænsningen af de søgsmålsberettigede, idet de to bestemmelser i den forbindelse ikke har samme anvendelsesområde.

26 På baggrund af den tvivl, som hele denne retspraksis, der består af afgørelser fra retter i første instans, giver anledning til, findes det ikke godtgjort, at de italienske domstoles fortolkning af artikel 1469e i codice civile og artikel 3 i lov nr. 281/98 kan opfylde det mål, der søges nået ved direktivets artikel 7, stk. 3, som anført i denne doms præmis 16.

27 Gennemførelsen af direktivets artikel 7, stk. 3, i italiensk ret må under alle omstændigheder — selv hvis det antages, at bestemmelsen tager sigte på kvalificerede personer eller organisationer, der er i besiddelse af juridiske kundskaber inden for forbrugerbeskyttelse — anses for ikke i tilstrækkelig grad at tage hensyn til retssikkerhedsprincippet.

28 Det skal derfor fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på at gennemføre direktivets artikel 7, stk. 3, fuldt ud.

Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger, for så vidt sagen angår klagepunktet vedrørende direktivets artikel 7, stk. 3.

30 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 5, første afsnit, kan det på begæring af den hævende part bestemmes, at den anden part skal betale sagens omkostninger, hvis dette findes berettiget som følge af denne parts forhold. Når henses til, at Den Italienske Republik først har vedtaget de nødvendige ændringer for at afhjælpe de tre første klagepunkter, der fremgår af stævningen, efter sagens anlæg, findes den at måtte betale omkostningerne, for så vidt sagen angår disse klagepunkter.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på at gennemføre direktivets artikel 7, stk. 3, fuldt ud.**

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Jann Edward La Pergola

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. januar 2002.

R. Grass

Justitssekretær

P. Jann

Formand for Femte Afdeling