ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
24 januari 2002 *

In zaak C-372/99,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Stancanelli als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, vervolgens door U. Leanza, bijgestaan door G. de Bellis, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet de maatregelen vast te stellen die nodig zijn om:

— de bepalingen van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95, blz. 29) toe te passen op alle overeenkomsten tussen een verkoper en een consument;

— artikel 5, derde zin, van deze richtlijn om te zetten, en

— de artikelen 6, lid 2, en 7, lid 3, van deze richtlijn volledig om te zetten,

de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), kamerpresident, D. A. O. Edward en A. La Pergola, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 september 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 6 oktober 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226 EG verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet de maatregelen vast te stellen die nodig zijn om:

— de bepalingen van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95, blz. 29; hierna: „richtlijn") toe te passen op alle overeenkomsten tussen een verkoper en een consument;

— artikel 5, derde zin, van deze richtlijn om te zetten, en

— de artikelen 6, lid 2, en 7, lid 3, van deze richtlijn volledig om te zetten,

de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De richtlijn

2 Volgens artikel 1, lid 1, van de richtlijn strekt deze tot de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument.

3 Artikel 7 van de richtlijn bepaalt:

„1. 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.

2. De in lid 1 bedoelde middelen dienen wettelijke bepalingen te omvatten waarbij personen of organisaties die volgens de nationale wetgeving een legitiem belang hebben bij de bescherming van de consument, overeenkomstig het nationale recht een beroep kunnen doen op de rechtbanken of de bevoegde administratieve instanties om te oordelen of contractuele bedingen die zijn opgesteld met het oog op een algemeen gebruik, oneerlijk zijn, en de passende en doeltreffende middelen aan te wenden om een eind te maken aan het gebruik van deze bedingen.

3. Met inachtneming van de nationale wetgeving kunnen de in lid 2 vermelde beroepen, afzonderlijk of gezamenlijk, worden ingesteld tegen verschillende verkopers in dezelfde economische sector of hun verenigingen die gebruik maken dan wel het gebruik aanbevelen van dezelfde of gelijksoortige algemene contractuele bedingen."

4 Volgens artikel 10, lid 1, van de richtlijn dienden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 31 december 1994 aan de richtlijn te voldoen.

De nationale regeling

5 De richtlijn is in Italiaans recht omgezet bij wet nr. 52, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1994 (wet houdende bepalingen voor de tenuitvoerlegging van de verplichtingen die voor Italië uit zijn lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen voortvloeien — communautaire wet van 1994), van 6 februari 1996 (GURI nr. 34 van 10 februari 1996, gewoon supplement nr. 24). Deze wet heeft de artikelen 1469 bis tot en met 1469 sexies in het Italiaanse burgerlijk wetboek ingevoegd (hierna: „burgerlijk wetboek").

6 Artikel 1469 sexies, eerste alinea, van het burgerlijk wetboek bepaalt:

„De representatieve verenigingen van consumenten en verkopers, en de kamers voor handel, industrie, ambachten en landbouw kunnen beroep instellen tegen verkopers of verkopersverenigingen die gebruik maken van algemene contractuele bedingen, en de rechter verzoeken het gebruik van dergelijke voorwaarden, waarvan is aangetoond dat zij oneerlijk zijn in de zin van het onderhavige hoofdstuk, te verbieden."

7 In het kader van de onderhavige procedure betoogt de Italiaanse Republiek, dat artikel 7 van de richtlijn tevens is omgezet bij artikel 3 van wet nr. 281, Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (wet betreffende de rechten van consumenten en gebruikers), van 30 juli 1998 (GURI nr. 189 van 14 augustus 1998; hierna: „wet nr. 281/98").

8 Artikel 3, eerste alinea, van wet nr. 281/98 bepaalt:

„De verenigingen van consumenten en gebruikers die zijn ingeschreven op de in artikel 5 bedoelde lijst, kunnen ter bescherming van de collectieve belangen beroep instellen en de bevoegde rechter verzoeken:

a) handelingen en gedragingen die de belangen van consumenten en gebruikers schaden, te verbieden;

[...]"

9 Artikel 5 van wet nr. 281/98 legt de voorwaarden vast waaraan de consumentenverenigingen moeten voldoen om op de in artikel 3 van deze wet bedoelde lijst te worden ingeschreven. Deze lijst wordt opgesteld door de minister voor Industrie, handel en ambachten.

Het procesverloop

10 Aangezien de richtlijn niet binnen de gestelde termijn volledig in Italiaans recht was omgezet, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure ingeleid. Na de Italiaanse Republiek in de gelegenheid te hebben gesteld om haar opmerkingen te maken, heeft de Commissie op 18 december 1998 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij deze lidstaat verzocht om binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving ervan de nodige maatregelen te nemen om aan dit advies te voldoen. Aangezien zij geen genoegen kon nemen met het antwoord van de Italiaanse Republiek op dit advies, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

11 In haar verweerschrift heeft de Italiaanse regering gepreciseerd, dat bij wet nr. 526, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1999 (wet houdende bepalingen voor de tenuitvoerlegging van de verplichtingen die voor Italië uit zijn lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen voortvloeien — communautaire wet van 1999), van 21 december 1999 (GURI nr. 13 van 18 januari 2000, gewoon supplement nr. 15) de door de Commissie met betrekking tot de eerste drie grieven van het beroep gevraagde wijzigingen in hoofdstuk XIV bis van het burgerlijk wetboek zijn aangebracht. Bij op 17 mei 2000 neergelegde memorie heeft de Commissie daarop aan het Hof meegedeeld, dat zij overeenkomstig artikel 78 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof gedeeltelijk afstand deed van het beroep en dit enkel handhaafde met betrekking tot de grief inzake artikel 7, lid 3, van de richtlijn.

Ten gronde

Strekking van de verplichting van artikel 7, lid 3, van de richtlijn

12 Volgens de Commissie regelt artikel 7 van de richtlijn een van de fundamentele aspecten van de door deze tekst ingevoerde bescherming, te weten de procedure

om „een eind te maken" aan het gebruik van oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen verkopers en consumenten. Daartoe moet deze procedure niet enkel kunnen worden ingesteld tegen verkopers die van dergelijke bedingen gebruik maken, maar ook tegen verkopersverenigingen of andere verkopers die het gebruik ervan aanbevelen. Het is niet nodig te wachten totdat bedingen die zijn opgesteld met het oog op een algemeen gebruik, concreet worden gebruikt in individuele contracten.

13 De Italiaanse regering is het met deze zienswijze niet eens. Zij betoogt dat de procedure van artikel 7 van de richtlijn tot doel heeft een einde te maken aan het „gebruik" van oneerlijke bedingen. Een daadwerkelijk — en niet enkel een potentieel — gebruik ervan is dan ook een noodzakelijke voorwaarde.

14 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het Hof in zijn arrest van 27 juni 2000, Océano Grupo Editorial en Salvat Editores (C-240/98—C-244/98, Jurispr. blz. I-4941, punt 27), heeft geoordeeld, dat het door de richtlijn ingestelde beschermingsstelsel op de gedachte stoelt, dat de ongelijkheid tussen consument en verkoper enkel kan worden opgeheven door een positief ingrijpen buiten de partijen bij de overeenkomst om. Om die reden is in artikel 7 van de richtlijn, volgens lid 1 waarvan de lidstaten geschikte en doeltreffende middelen moeten invoeren om een eind te maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen, in lid 2 gepreciseerd, dat die middelen de mogelijkheid voor erkende consumentenverenigingen dienen te omvatten om zich tot de rechter te wenden teneinde te doen vaststellen, of bedingen die zijn opgesteld met het oog op een algemeen gebruik, oneerlijk zijn, en deze in voorkomend geval te doen verbieden.

15 Zoals het Hof heeft erkend, impliceren het preventief karakter en het afschrikkend doel van de te voeren acties, en het feit dat zij los staan van elk concreet individueel conflict, dat dergelijke acties ook kunnen worden ingesteld wanneer de bedingen waarvan het verbod wordt gevraagd, niet in een concrete overeenkomst zijn gebruikt, maar enkel zijn aanbevolen door verkopers of hun verenigingen (zie arrest Océano Grupo Editorial en Salvat Editores, reeds aangehaald, punt 27).

16 Hieruit volgt, dat artikel 7, lid 3, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat het de invoering vereist van procedures die tevens kunnen worden ingesteld tegen gedragingen die beperkt blijven tot het aanbevelen van het gebruik van oneerlijke bedingen.

De omzetting in Italiaans recht van artikel 7, lid 3, van de richtlijn

17 De Commissie betoogt dat artikel 1469 sexies van het burgerlijk wetboek enkel in de mogelijkheid voorziet om beroep in te stellen tegen verkopers of verkopersverenigingen die oneerlijke bedingen gebruiken, wat het preventieve effect van de in artikel 7 van de richtlijn bedoelde verbodsprocedure beperkt.

18 Artikel 3, eerste alinea, sub a, van wet nr. 281/98 volstaat niet om deze leemte op te vullen. Om te beginnen is de beroepsmogelijkheid waarin deze bepaling voorziet, meer algemeen van aard dan die van artikel 1469 sexies van het burgerlijk wetboek, zodat laatstbedoelde bepaling de voorkeur verdient bij procedures inzake oneerlijke bedingen. Verder, gesteld dat de actie van artikel 3 van wet nr. 281/98 zou kunnen worden ingesteld tegen personen die het gebruik van oneerlijke bedingen aanbevelen, betreft het een uitlegging praeter legem of zelfs contra legem, die niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die nationale omzettingsmaatregelen moeten kenmerken. Ten slotte heeft de genoemde bepaling de categorie van personen met procesbevoegdheid strenger afgebakend dan artikel 1469 sexies, zodat er tussen de gebruikers van oneerlijke bedingen en de personen die het gebruik ervan aanbevelen, een verschil in behandeling is dat in strijd is met artikel 7 van de richtlijn.

19 De Italiaanse regering betoogt dat in geval van een daadwerkelijk gebruik van oneerlijke bedingen, tegen het aanbevelen van het gebruik van dergelijke bedingen kan worden opgekomen op grond van artikel 3 van wet nr. 281/98, dat betrekking heeft op „gedragingen die de belangen van consumenten en gebruikers schaden". Het beginsel dat de bijzondere bepaling voorrang heeft boven de algemene bepaling geldt niet inzake de verhouding tussen artikel 1469 sexies van het burgerlijk wetboek en artikel 3 van wet nr. 281/98, nu het hier niet om materiële maar om procedurele regels gaat. Wat de vraag betreft welke personen het verbod van oneerlijke bedingen kunnen vorderen, betoogt de Italiaanse regering dat artikel 7, lid 3, van de richtlijn naar het nationale recht verwijst.

20 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof de strekking van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moet worden beoordeeld met inachtneming van de uitlegging die de nationale rechterlijke instanties daaraan geven (zie, met name, arresten van 8 juni 1994, Commissie/Verenigd Koninkrijk, zaak C-382/92, Jurispr. blz. I-2435, punt 36, en 29 mei 1997, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-300/95, Jurispr. blz. I-2649, punt 37).

21 In de eerste plaats dient met betrekking tot artikel 1469 sexies van het burgerlijk wetboek in casu te worden vastgesteld, dat luidens de bewoordingen van deze bepaling enkel beroep openstaat tegen het gebruik van oneerlijke bedingen. De advocaat-generaal heeft in punt 30 van zijn conclusie niettemin opgemerkt, dat de Italiaanse rechtspraak het begrip „gebruik" zo ruim uitlegt, dat het ook het aanbevelen van oneerlijke bedingen omvat.

22 Uit de door de advocaat-generaal in de voetnoten 10 en 11 van zijn conclusie aangehaalde beslissingen van Italiaanse rechters blijkt evenwel, dat deze recente rechtspraak niet als unaniem kan worden beschouwd, of alleszins niet voldoende uitgesproken is om zekerheid te bieden over een uitlegging in die zin.

23 Wat in de tweede plaats artikel 3 van wet nr. 281/98 betreft, dient verder te worden vastgesteld, dat de bewoordingen van deze bepaling het instellen van een beroep tegen het aanbevelen van het gebruik van oneerlijke bedingen niet uitsluit. De advocaat-generaal heeft in punt 40 van zijn conclusie overigens opgemerkt, dat de Italiaanse rechtspraak de ontvankelijkheid van een dergelijk beroep erkent.

24 De in voetnoot 14 van de conclusie van de advocaat-generaal aangehaalde beslissing, die geen betrekking heeft op het loutere aanbevelen van het gebruik van oneerlijke bedingen, kan evenwel niet afdoen aan de uitlegging die de Italiaanse regering in het kader van de onderhavige procedure aan artikel 3 van wet nr. 281/98 heeft gegeven, met name dat de ontvankelijkheid van een beroep tegen degene die een dergelijk gebruik aanbeveelt, een daadwerkelijk gebruik van de aanbevolen oneerlijke bedingen veronderstelt. Een dergelijke voorwaarde is echter onverenigbaar met de uitlegging die aan artikel 7, lid 3, van de richtlijn dient te worden gegeven (zie punt 16 van het onderhavige arrest).

25 Tot deze onzekerheden draagt bij dat, zoals de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie opmerkt, de verhouding tussen artikel 1469 sexies van het burgerlijk wetboek en artikel 3 van wet nr. 281/98 niet geheel duidelijk is. Zoals de advocaat-generaal stelt, zijn bepaalde Italiaanse rechters immers blijkbaar van oordeel dat artikel 1469 sexies, als bijzondere wet, voorrang heeft op artikel 3 van wet nr. 281/98. Een dergelijke interpretatie heeft evenwel gevolgen voor de groep van personen en verenigingen met procesbevoegdheid, aangezien de twee bepalingen wat dit betreft niet hetzelfde toepassingsgebied hebben.

26 Gelet op de twijfels waartoe het geheel van deze rechtspraak — bestaande uit beslissingen in eerste aanleg — aanleiding geeft, staat dus blijkbaar niet vast dat de uitlegging die de Italiaanse rechters hebben gegeven van artikel 1469 sexies van het burgerlijk wetboek en artikel 3 van wet nr. 281/98 kan bijdragen tot de verwezenlijking van het doel van artikel 7, lid 3, van de richtlijn, zoals in herinnering gebracht in punt 16 van het onderhavige arrest.

27 Zelfs aangenomen dat deze laatste bepaling betrekking heeft op bevoegde personen en verenigingen met juridische kennis inzake consumentenbescherming, is bij de omzetting van artikel 7, lid 3, van de richtlijn in Italiaans recht alleszins niet voldoende rekening gehouden met het rechtszekerheidsbeginsel.

28 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door niet de nodige maatregelen vast te stellen voor de volledige omzetting van artikel 7, lid 3, van de richtlijn, de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

29 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen, voorzover het beroep betrekking heeft op de grief inzake artikel 7, lid 3, van de richtlijn.

30 Volgens artikel 69, lid 5, eerste alinea, van bedoeld Reglement wordt op vordering van de partij die afstand doet van instantie, de wederpartij in de kosten veroordeeld, indien dit op grond van de houding van deze partij gerechtvaardigd lijkt. Gelet op de handelwijze van de Italiaanse Republiek, die de noodzakelijke wijzigingen om de eerste drie in het verzoekschrift vermelde grieven te verhelpen pas na het instellen van het beroep heeft vastgesteld, moet zij in de kosten worden verwezen voorzover het beroep deze grieven betreft.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet de nodige maatregelen vast te stellen voor de volledige omzetting van artikel 7, lid 3, van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, is de Italiaanse Republiek de krachtens genoemde richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Jann Edward La Pergola

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 januari 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann