DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 24 januari 2002 *

I mål C-372/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. Stancanelli, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, inledningsvis företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av P.G. Ferri, avvocato dello Stato, därefter av U. Leanza, biträdd av G. de Bellis, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169) genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att

— tillämpa bestämmelserna i ovannämnda direktiv på samtliga avtal som sluts mellan en konsument och en näringsidkare,

— införliva artikel 5 tredje meningen i direktivet, och

— fullständigt införliva artikel 6.2 och artikel 7.3 i direktivet,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann (referent) samt domarna D.A.O. Edward och A. La Pergola,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 20 september 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 6 oktober 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, s. 29, svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169, nedan kallat direktivet) genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att

— tillämpa bestämmelserna i direktivet på samtliga avtal som sluts mellan en konsument och en näringsidkare,

— införliva artikel 5 tredje meningen i direktivet, och

— fullständigt införliva artikel 6.2 och artikel 7.3 i direktivet.

Direktivet

2 Enligt artikel 1.1 i direktivet är syftet med direktivet att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra i fråga om oskäliga villkor i avtal som sluts mellan en näringsidkare och en konsument.

3 I artikel 7 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall se till att det i konsumenternas och konkurrenternas intresse finns lämpliga och effektiva medel för att hindra fortsatt användning av oskäliga villkor i avtal som näringsidkare sluter med konsumenter.

2. De medel som avses i punkt 1 skall omfatta bestämmelser om att personer eller organisationer, som enligt nationell rätt har ett berättigat intresse att skydda konsumenter, får inleda ett ärende enligt nationell lagstiftning vid domstolar eller behöriga administrativa myndigheter, för att dessa skall avgöra om avtalsvillkor som utformats för allmänt bruk är oskäliga och använda lämpliga och effektiva medel för att förhindra framtida bruk av sådana villkor.

3. De rättsliga åtgärder som avses i punkt 2 får, med beaktande av nationella rättsregler, åtskilt eller gemensamt riktas mot flera sådana näringsidkare inom samma näringsområde eller dessas sammanslutningar som använder eller rekommenderar användandet av samma allmänna avtalsvillkor eller liknande villkor."

4 Enligt artikel 10.1 i direktivet skulle medlemsstaterna senast den 31 december 1994 sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet.

Nationell lagstiftning

5 Direktivet införlivades med den italienska rättsordningen genom legge nr 52, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1994 (lag om bestämmelser om fullgörande av de förpliktelser som åvilar Italien till följd av dess medlemskap i Europeiska gemenskaperna — gemenskapslagen för år 1994) av den 6 februari 1996 (GURI nr 34 av den 10 februari 1996, ordinarie tillägg nr 24). Genom denna lag infördes artiklarna 1469 bis—1469 sexies i den italienska civilrättslagen (nedan kallad civilrättslagen).

6 I artikel 1469 sexies första stycket i civilrättslagen föreskrivs följande:

"Konsumentskyddsorganisationer, yrkesförbund, industri- och handelskammare, hantverkskammare och lantbrukskammare får väcka talan vid domstol mot de näringsidkare och dessas sammanslutningar som använder standardavtal och yrka att domstolen förbjuder användningen av de villkor som är oskäliga enligt detta kapitel."

7 Republiken Italien har i detta mål gjort gällande att artikel 7 i direktivet även har införlivats genom artikel 3 i legge nr 281, Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (lag om konsumenters och användares rättigheter) av den 30 juli 1998 (GURI nr 189 av den 14 augusti 1998, nedan kallad lag nr 281/98).

8 I artikel 3 första stycket i lag nr 281/98 föreskrivs följande:

"De konsument- och användarorganisationer som finns upptagna i den i artikel 5 omnämnda förteckningen får väcka talan för att skydda kollektiva intressen och därvid yrka att domstolen skall

a) förbjuda åtgärder och förfaranden som skadar konsumenters och användares intressen,

..."

9 I artikel 5 i lag nr 281/98 fastställs villkoren för att konsumentorganisationer skall kunna upptas i den i artikel 3 i denna lag nämnda förteckningen. Förteckningen upprättas av ministern för industri, handel och hantverk.

Förfarandet

10 Kommissionen ansåg att direktivet inte fullständigt hade införlivats med den italienska rättsordningen inom den föreskrivna tidsfristen och inledde därför ett fördragsbrottsförfarande. Sedan Republiken Italien anmodats att inkomma med synpunkter, tillställde kommissionen den 18 december 1998 denna stat ett motiverat yttrande och uppmanade densamma att inom två månader från delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att följa detta yttrande. Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Italiens svar på detta yttrande inte var tillfredsställande, har kommissionen väckt förevarande talan.

11 Den italienska regeringen anförde i sitt svaromål att de ändringar som begärts av kommissionen beträffande de tre första anmärkningarna har införts i kapitel XIV bis i civilrättslagen genom legge nr 526, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1999 (lag om bestämmelser om fullgörande av de förpliktelser som åvilar Italien till följd av dess medlemskap i Europeiska gemenskaperna — gemenskapslagen för år 1999) av den 21 december 1999 (GURI nr 13 av den 18 januari 2000, ordinarie tillägg nr 15). Kommissionen underrättade därför, genom yttrande som inkom till domstolen den 17 maj 2000, domstolen om att den i enlighet med artikel 78 i rättegångsreglerna delvis återkallade sin talan och att talan fortsättningsvis endast vidhålls vad avser anmärkningen beträffande artikel 7.3 i direktivet.

Prövning i sak

Omfattningen av den i artikel 7.3 i direktivet föreskrivna skyldigheten

12 Kommissionen anser att artikel 7 i direktivet reglerar en av de mest grundläggande aspekterna på det i direktivet föreskrivna skyddet, nämligen förfarandet för att "hindra" fortsatt användning av oskäliga villkor i avtal mellan närings-

idkare och konsumenter. För att uppnå detta syfte är det nödvändigt att förfarandet inte bara skall kunna inledas mot de näringsidkare som använder dylika avtalsvillkor, utan även mot sammanslutningar eller mot andra näringsidkare som rekommenderar användandet av dylika avtalsvillkor. Det är inte nödvändigt att vänta på att de villkor som utformats för allmänt bruk faktisk används i individuella avtal.

13 Den italienska regeringen har motsatt sig att artikeln skall tolkas på detta sätt. Den har hävdat att det i artikel 7 i direktivet föreskrivna förfarandet syftar till att "användandet" av oskäliga avtalsvillkor skall upphöra. Att dylika avtalsvillkor verkligen används är således en grundläggande förutsättning, och det är inte tillräckligt att avtalsvillkoren bara kan komma att användas.

14 Domstolen gör följande bedömning. I domen av den 27 juni 2000 i de förenade målen C-240/98—C-244/98, Océano Grupo Editorial och Salvat Editores (REG 2000, s. I-4941), punkt 27, har domstolen slagit fast att det genom direktivet införda skyddssystemet grundas på tanken att den ojämlika situationen mellan konsumenten och näringsidkaren endast kan uppvägas av ett faktiskt ingripande från någon annan än de avtalsslutande parterna. Det är därför som det, efter kravet i artikel 7.1 i direktivet att medlemsstaterna skall tillhandahålla lämpliga och effektiva medel för att hindra fortsatt användning av oskäliga villkor, i artikel 7.2 preciseras att dessa medel skall göra det möjligt för godkända sammanslutningar av konsumenter att väcka talan vid domstolar för att dessa skall avgöra huruvida villkor som har utformats för allmänt bruk är oskäliga och att, i förekommande fall, utverka förbud mot att använda sådana villkor.

15 De åtgärder som bör vidtas skall vara preventiva och avskräckande samt vara fristående från varje konkret enskild tvist. Domstolen har slagit fast att detta innebär att dylika åtgärder kan vidtas även om de villkor som en part vill skall förbjudas inte använts i bestämda avtal, utan endast rekommenderats av näringsidkare eller sammanslutningar av näringsidkare (se domen i det ovannämnda målet Océano Grupo Editorial och Salvat Editores, punkt 27).

16 Artikel 7.3 i direktivet skall således tolkas så, att artikeln uppställer som krav att det även skall vara möjligt att väcka talan mot den som endast rekommenderat användandet av oskäliga avtalsvillkor.

Huruvida artikel 7.3 i direktivet införlivats med den italienska rättsordningen

17 Kommissionen har i detta avseende gjort gällande följande. Enligt artikel 1469 sexies i civilrättslagen är det endast möjligt att väcka talan mot näringsidkare och deras sammanslutningar som använder oskäliga avtalsvillkor. Detta minskar det i artikel 7 i direktivet föreskrivna förbudsförfarandets preventiva verkan.

18 Detta förhållande avhjälps inte av artikel 3 första stycket a i lag nr 281/98. Eftersom den i denna bestämmelse föreskrivna åtgärden är av mer allmän karaktär än åtgärden i artikel 1469 sexies i civilrättslagen, är det den sistnämnda bestämmelsen som skall tillämpas i förfaranden rörande oskäliga avtalsvillkor. Även om det antas att den i artikel 3 i lag nr 281/98 föreskrivna åtgärden kan vidtas mot den som rekommenderar användandet av oskäliga avtalsvillkor, är det i sådant fall fråga om en rättsstridig (*praeter legem*) tolkning eller till och med tolkning *contra legem*. Detta uppfyller inte kravet på att nationella införlivandeåtgärder skall vara klara och precisa. Slutligen är kretsen av taleberättigade enligt nämnda bestämmelse mindre än enligt artikel 1469 sexies, vilket innebär att den som använder oskäliga avtalsvillkor behandlas på ett annat sätt än den som rekommenderar användandet av dylika avtalsvillkor. Detta strider mot artikel 7 i direktivet.

19 Den italienska regeringen har gjort gällande följande. För det fall oskäliga avtalsvillkor används, är det på grundval av artikel 3 i lag nr 281/98 möjligt att däri inbegripa rekommendationer att använda dylika avtalsvillkor. Denna artikel avser "förfaranden som skadar konsumenters och användares intressen". Principen att en specialbestämmelse har företräde framför en allmän bestämmelse saknar relevans när det gäller att bestämma förhållandet mellan artikel 1469 sexies i civilrättslagen och artikel 3 i lag nr 281/98, eftersom det är fråga om bestämmelser som inte är materiella utan processuella. Vad gäller definitionen av vilka personer som har behörighet att väcka förbudstalan beträffande oskäliga avtalsvillkor, har den italienska regeringen gjort gällande att artikel 7.3 i direktivet hänvisar till nationell rätt.

20 Det bör i detta avseende erinras om att räckvidden av nationella lagar och andra författningar enligt domstolens rättspraxis skall bedömas med beaktande av de nationella domstolarnas tolkning av dessa (se särskilt dom av den 8 juni 1994 i mål C-382/92, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1994, s. I-2435, punkt 36, svensk specialutgåva, volym 15, s. 169, och av den 29 maj 1997 i mål C-300/95, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1997, s. I-2649, punkt 37).

21 Vad för det första gäller artikel 1469 sexies i civilrättslagen finner domstolen att det enligt bestämmelsens lydelse endast är möjligt att väcka talan mot användandet av oskäliga avtalsvillkor. Generaladvokaten har emellertid i punkt 30 i sitt förslag till avgörande angett att enligt italiensk rättspraxis skall begreppet "användande" tolkas så vidsträckt att det även inbegriper rekommendationer att använda oskäliga avtalsvillkor.

22 Det följer emellertid av de i fotnoterna 10 och 11 i generaladvokatens förslag till avgörande angivna avgörandena från italienska domstolar att denna rättspraxis inte kan anses vara samstämmig eller i vart fall inte tillräckligt fast för att det skall anses vara säkert att bestämmelsen skall tolkas på sådant sätt.

23 Vad för det andra gäller artikel 3 i lag nr 281/98 finner domstolen att det enligt bestämmelsens lydelse inte är uteslutet att väcka talan mot den som rekommenderar användandet av oskäliga avtalsvillkor. I punkt 40 i sitt förslag till avgörande har generaladvokaten för övrigt angett att det enligt italiensk rättspraxis är möjligt att väcka en sådan talan.

24 Generaladvokaten har i fotnot 14 i sitt förslag till avgörande angett ett rättsligt avgörande som inte avser enbart en rekommendation att använda oskäliga avtalsvillkor. Det är emellertid med stöd av detta rättsliga avgörande inte möjligt att vederlägga den italienska regeringens tolkning av artikel 3 i lag nr 281/98, enligt vilken det är en förutsättning för att väcka talan mot den som rekommenderar användandet av oskäliga avtalsvillkor att dessa avtalsvillkor verkligen använts. Ett dylikt villkor skulle emellertid vara oförenligt med domstolens tolkning av artikel 7.3 i direktivet (se punkt 16 i denna dom).

25 Att rättsläget i detta avseende är osäkert är desto mer allvarligt, vilket även generaladvokaten angett i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, med tanke på att förhållandet mellan artikel 1469 sexies i civilrättslagen och artikel 3 i lag nr 281/98 är oklart. Som generaladvokaten har angett förefaller det nämligen som om vissa italienska domstolar anser att artikel 1469 sexies, i egenskap av specialbestämmelse, har företräde framför artikel 3 i lag nr 281/98 i fråga om oskäliga avtalsvillkor. En dylik tolkning får emellertid konsekvenser för vem som är taleberättigad, eftersom de två bestämmelserna inte har samma tillämpningsområde i detta avseende.

26 Det följer således av avgöranden från domstolar i första instans att rättspraxis på området är oklar. Det har därför inte visats att de italienska domstolarnas tolkning av artikel 1469 sexies i civilrättslagen och artikel 3 i lag nr 281/98 gör det möjligt att uppnå det i artikel 7.3 i direktivet uppställda syftet, ett syfte som domstolen erinrat om i punkt 16 i denna dom.

27 Även om det antas att artikel 7.3 i direktivet avser kvalificerade personer eller sammanslutningar med juridisk kunskap på konsumentskyddsområdet, finner domstolen att rättssäkerhetsprincipen inte iakttagits i tillräcklig mån vid införlivandet av artikel 7.3 i direktivet med den italienska rättsordningen.

28 Det finns således anledning fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att fullständigt införliva artikel 7.3 i direktivet.

Rättegångskostnader

29 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna i den del talan avser anmärkningen beträffande artikel 7.3 i direktivet.

30 Enligt artikel 69.5 första stycket i rättegångsreglerna skall på begäran av den part som återkallar sin talan kostnaderna bäras av den andra parten, om det anses skäligt på grund av dennes uppträdande. Med hänsyn till Republiken Italiens uppträdande, nämligen att denna stat vidtog nödvändiga åtgärder för att avhjälpa de tre första anmärkningarna i ansökan först efter det att talan väckts, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i den del talan avser dessa anmärkningar.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att fullständigt införliva artikel 7.3 i direktivet.**

2) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Jann Edward La Pergola

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 januari 2002.

R. Grass P. Jann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen