Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 15 juli 2021 [1]

Förenade målen C-693/19 och C-831/19

SPV Project 1503 Srl,
Dobank SpA
mot
YB (C-693/19)
och
Banco di Desio e della Brianza SpA,
Banca di Credito Cooperativo di Carugate e Inzago Sc,
Intesa Sanpaolo SpA,
Banca Popolare di Sondrio ScpA,
Cerved Credit Management SpA
mot
YX,
ZW (C-831/19)

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Milano (domstolen i Milano, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 93/13/EEG – Oskäliga villkor i konsumentavtal – Artiklarna 6.1 och 7.1 – Effektivitetsprincipen – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Förfarande för betalningsföreläggande – Verkställighetsförfarande – Betalningsföreläggande med rättskraft – Den nationella verkställighetsdomstolens behörighet att pröva huruvida avtalsvillkor är oskäliga – Principen om rättskraft – Preskription”

I. Inledning

1. Dessa två beslut om att begära ett förhandsavgörande som har lämnats in av Tribunale di Milano (domstolen i Milano, Italien) avser tolkningen av rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal [2] och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*). De lämnas in mot bakgrund av förfaranden för verkställande av betalningsföreläggande som inte har bestridits och därför har fått rättskraft.

[1] Originalspråk: engelska.

[2] EGT L 95, 1993, s. 29 (svensk specialutgåva, område 15, volym 012, s. 169).

2. Den viktigaste fråga som väcks av förevarande mål är i princip om artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13 och artikel 47 i stadgan utgör hinder för nationell lagstiftning som inte tillåter den domstol som ansvarar för verkställigheten att pröva den eventuella oskäligheten hos villkoren i det avtal som utgör grunden för betalningsföreläggandet eftersom det föreläggandet har fått rättskraft.

3. Förevarande mål prövas av domstolen parallellt med tre andra mål (C-600/19, C-725/19, och C-869/19) för vilka jag avger mina förslag till avgörande i dag. De målen baseras på respektive begäran om förhandsavgörande från Spanien och Rumänien och berör liknande och potentiellt känsliga frågor som gäller omfattningen av den nationella domstolens skyldighet att på eget initiativ (ex officio) pröva oskäligheten i avtalsvillkor i enlighet med domstolens praxis i tolkningen av direktiv 93/13 och förhållandet till vissa principer i nationell processrätt, inklusive principen om rättskraft.

4. De förevarande målen ger följaktligen domstolen tillfälle att utveckla sin rättspraxis med avseende på direktiv 93/13 och framför allt att förtydliga frågor om principen om rättskraft i samband med domstolskontroll av oskäliga avtalsvillkor enligt det direktivet. De förevarande målen väcker också frågor om förhållandet mellan effektivitetsprincipen och artikel 47 i stadgan i detta sammanhang.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. Artikel 6.1 i direktiv 93/13 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska föreskriva att oskäliga villkor som används i avtal som en näringsidkare sluter med en konsument inte är, på sätt som närmare stadgas i deras nationella rätt, bindande för konsumenten och att avtalet skall förbli bindande för parterna på samma grunder, om det kan bestå utan de oskäliga villkoren.”

6. I artikel 7.1 i direktiv 93/13 stadgas följande:

”Medlemsstaterna ska 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.”

B. Italiensk rätt

7. Direktiv 93/13 har införlivats med italiensk rätt genom Decreto legislativo n. 206 recante Codice del consumo (lagdekret nr 206 om konsumentlagen) av den 6 september 2005 (ordinarie komplement till GURI nr 235 av den 8 oktober 2005) (nedan kallad konsumentlagen).

8. I artikel 633 i Codice di procedura civile (nedan kallad civilprocesslagen) anges följande:

”På begäran av borgenären av en summa pengar eller en kvantitet fungibla varor, eller av mottagaren av en leverans av en viss vara, ska den behöriga domaren utfärda ett betalnings- eller leveransföreläggande

(1) om den rätt som görs gällande styrks av skriftligt bevis

…”

9. I artikel 641 i civilprocesslagen anges följande:

”Om de villkor som föreskrivs i artikel 633 är uppfyllda ska domaren, genom ett motiverat föreläggande som ska antas inom 30 dagar efter det att ansökan har lämnats in, ålägga svaranden att betala det begärda beloppet eller överlämna de varor eller den mängd varor som begärs, eller i det sistnämnda fallet, det belopp som föreskrivs i artikel 639 inom 40 dagar, med ett tydligt meddelande om att den parten inom samma tidsfrist får framställa en invändning i enlighet med bestämmelserna i följande artiklar och att föreläggandet, om ingen sådan invändning framställs, kommer att verkställas.

…”

10. I artikel 647 i civilprocesslagen anges följande:

”Om ingen invändning har framställts inom den föreskrivna tidsfristen, eller om svaranden inte har vidtagit rättsliga åtgärder, ska den domare som utfärdade föreläggandet på den sökandes begäran (även muntligen) fastställa att föreläggandet kan verkställas. I det förstnämnda fallet ska domaren beordra en ny delgivning när det framkommer eller förefaller sannolikt att svaranden inte haft kännedom om föreläggandet.

När föreläggandet har förklarats verkställbart i enlighet med denna artikel får det inte längre framställas någon invändning, med beaktande av bestämmelserna i artikel 650 och eventuell säkerhet som har deponerats ska frisläppas.”

11. I artikel 650 i civilprocesslagen anges följande:

”Svaranden får framställa en invändning även efter det att den tidsfrist som fastställts i föreläggandet har löpt ut om han kan visa att han inte kände till föreläggandet i tid på grund av felaktigheter i delgivningen eller på grund av en oförutsebar omständighet eller force majeure.

…

Invändningen ska inte längre vara tillåtlig när perioden på 10 dagar från den första verkställighetsåtgärden har löpt ut.”

12. I artikel 2909 i Codice civile (nedan kallad civillagen) föreskrivs följande:

”Bedömningen av rättsfrågor och bevisfrågor i ett lagakraftvunnet avgörande är bindande för parterna, deras arvingar och deras rättsinnehavare.”

III. Bakgrund, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

A. Mål C-693/19, SPV Project 1503 m.fl.

13. Enligt begäran om förhandsavgörande ingick YB, som konsument, tre låneavtal om ett sammanlagt belopp på 18 200 euro med Findomestic Banca SpA. Det företaget överlät senare sin fordran till Activa Factor SpA, som i sin tur överlät denna fordran till SPV Project 1503 Srl (SPV). Dessa avtal innehöll avtalsvillkor enligt vilka en förseningsavgift och dröjsmålsränta skulle tillämpas i händelse av försenad inbetalning.

14. Genom ett beslut av den 10 juli 2012 utfärdade den behöriga domstolen ett betalningsföreläggande för YB, motsvarande ett belopp på 16 290,52 euro med avseende på förfallna inbetalningar enligt låneavtalen plus dröjsmålsränta enligt avtalsvillkoren. YB framställde inte någon invändning mot betalningsföreläggandet, som därför vann laga kraft.

15. SPV delgav sedan YB ett utmätningsbeslut av den 21 september 2016 för de fordringar som YB hade på tredje parter till ett belopp av 31 332 euro, vilket omfattade kapital enligt betalningsföreläggandet på 16 290,52 euro och ränta enligt betalningsföreläggandet på 13 539,27 euro och resterande belopp för kostnader och arvoden.

16. SPV och en annan borgenär inledde därefter ett verkställighetsförfarande mot YB vid den hänskjutande domstolen.

17. Under dessa förfaranden fann den hänskjutande domstolen att villkoret för beräkning av dröjsmålsränta, som uppgick till mer än 14 procent per år, skulle kunna vara oskäligt. Domstolen beordrade SPV att lägga fram de låneavtal som låg till grund för utfärdandet av betalningsföreläggandet och uppmanade YB att ange sin avsikt att åberopa oskälighet i villkoren avseende dröjsmålsränta, vilket, om det fastställdes, skulle kunna leda till en nedsättning av SPV:s fordran. YB åberopade oskäliga avtalsvillkor i fråga om beräkningen av dröjsmålsränta. Den hänskjutande domstolen konstaterade att det var möjligt att ex officio pröva huruvida villkoret var oskäligt och fastställde en förhandling för att ge parterna tillfälle att ta ställning i frågan. I det avseendet hävdade SPV bland annat att den rättskraft som betalningsföreläggandet hade getts inte kunde frångås.

18. Den hänskjutande domstolen förklarade att enligt rättspraxis hos Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) omfattar principen om rättskraft inte enbart det faktiska utfärdandet av beslutet utan även de skäl som, även implicit, utgör dess logiska och rättsliga grund. Detta synsätt tillämpas på ett betalningsföreläggande om betalning av ett penningbelopp som, om det inte bestrids, vinner laga kraft i fråga om den fordran som talan gäller, samt den exekutionstitel som har utfärdats med avseende på den fordran, vilket därmed utgör hinder för en eventuell ytterligare prövning av de skäl som åberopats för att motivera tillämpningen. Denna i nationell rättspraxis fastslagna princip kallas för ”implicit rättskraft” och baseras på det logiska argumentet att en domstol, när den har avgjort en fråga, uppenbarligen har avgjort alla övriga frågor, som är av betydelse för den uttryckligen avgjorda frågan, på ett sådant sätt att de inte utgör hinder för sistnämnda avgörande.

19. Den hänskjutande domstolen påpekar att när ett betalningsföreläggande har utfärdats, som i förevarande mål, får borgenären, genom att lämna meddelande om utmätning, inleda verkställighetsförfaranden som kallas obligatoriska exproprieringsförfaranden enligt nationell rätt, och att borgenären, vid expropriering från tredje part, genomför obligatorisk expropriering

på grundval av betalningsföreläggandet som exekutionstitel med avseende på gäldenärens fordringar på tredje part. Under verkställighetsförfarandet har domstolen befogenheter att ex officio bedöma huruvida exekutionstiteln finns och huruvida fordringsbeloppet är korrekt, men inte att pröva exekutionstitelns implicita innehåll.

20. Den hänskjutande domstolen undrar om villkoren för att kvantifiera dröjsmålsränta och föreskriva en straffavgift är förenliga med konsumentlagen och direktiv 93/13. Enligt den hänskjutande domstolen gjorde den domstol som utfärdade betalningsföreläggandet ingen prövning av huruvida dessa villkor skulle kunna vara oskäliga. Eftersom YB inte framställde någon invändning mot föreläggandet vann det emellertid laga kraft enligt nationell rätt och frågan om huruvida villkoren i låneavtalen är oskäliga omfattas av implicit rättskraft. Därav följer att den hänskjutande domstolen i egenskap av verkställighetsdomstol inte kan konstatera att villkoren är oskäliga, eftersom den enligt nationell rätt inte får bedöma innehållet i betalningsföreläggandet och det föreläggandet har vunnit rättskraft.

21. Den hänskjutande domstolen konstaterar att enligt domstolens praxis i fråga om direktiv 93/13 får principen om rättskraft frångås på vissa villkor. Den hänskjutande domstolen undrar om behovet av att ersätta den formella jämvikten mellan avtalsparterna med en verklig jämvikt innebär att verkställighetsdomstolen får upplysa konsumenten om att de avtalsvillkor som inte uttryckligen har uteslutits genom det föreläggande som vunnit laga kraft eventuellt är oskäliga och, om konsumenten vill åberopa oskäligheten i de villkoren, om samma domstol får göra en sådan prövning, eftersom det skulle leda till ett ofullständigt och otillräckligt skydd för konsumenten om det inte görs en sådan prövning. Den hänskjutande domstolen konstaterar med hänvisning till artikel 47 i stadgan att domstolens opartiskhet inte undergrävs av dess initiativ för att informera konsumenten om en möjlig överträdelse av konsumentskyddsbestämmelserna och att EU-domstolen har lagt särskild vikt vid den bestämmelsen med hänsyn till effektiviteten i de rättigheter som härleds ur direktiv 93/13.

22. Mot denna bakgrund beslutade Tribunale di Milano (domstolen i Milano) att vilandeförklara det nationella målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Utgör, och i så fall under vilka villkor, artiklarna 6 och 7 i direktiv 93/13/EEG och artikel 47 i [stadgan] hinder för en nationell lagstiftning som den aktuella, enligt vilken verkställighetsdomstolen inte får pröva det implicita innehållet i en lagakraftvunnen, rättslig exekutionstitel och inte heller får frångå den implicita rättskraftens verkningar, när konsumenten förklarar sig vilja åberopa att ett avtalsvillkor är oskäligt i det avtal som ligger till grund för exekutionstiteln?”

B. Mål C-831/19, Banco di Desio e della Brianza m.fl.

23. Enligt begäran om förhandsavgörande ingick Banco di Desio e della Brianza SpA (BDB) och YX och ZW den 18 november 2005 borgensåtaganden som var avsedda att användas som säkerhet för lån som hade tagits av det kommersiella företaget Bimecar Trade Srl.

24. Genom ett beslut av den 20 december 2012 utfärdade Tribunale di Monza (domstolen i Monza, Italien) ett betalningsföreläggande till förmån för BDB mot bland andra YX och ZW. Föreläggandet bestreds inte och vann därför laga kraft.

25. Därefter inledde BDB verkställighetsförfaranden vid Tribunale di Milano (domstolen i Milano) för utmätning av egendom med avseende på tillgångar som ägdes till hälften var av YX och ZW, som är gifta med varandra. Bimecar Trade och andra borgenärer till YX och ZW anslöt sig till förfarandena.

26. YX och ZW deltog i verkställighetsförfarandena. BDB lade fram borgensåtagandena på den hänskjutande domstolens begäran. Den hänskjutande domstolen fann att det visserligen inte gick att betrakta YX som konsument eftersom han var den rättsliga företrädaren för Bimecar Trade och ägde 51 procent av företaget, men att ZW skulle kunna betraktas som konsument eftersom hon ägde 22 procent av företaget och uppenbart inte hade haft någon befattning med ansvar inom företaget. För att bekräfta hennes ställning som konsument uppvisade ZW överlåtelsehandlingen av den 29 januari 2013, som innebar att hon blev aktieägare i Bimecar Trade, tillsammans med handlingar som visade att hon hade varit anställd vid ett annat företag sedan 1976. ZW uttryckte också sin avsikt att åberopa oskäligheten i ett antal villkor i de avtal som hade ingåtts med samtliga borgenärer på grundval av konsumentlagen. BDB och de andra kreditgivarna hävdade bland annat att ZW inte var en konsument och att den rättskraft som betalningsföreläggandet hade getts inte kunde frångås.

27. Den hänskjutande domstolen förklarar i liknande formuleringar som i mål C-693/19 att enligt nationell rätt och praxis baseras den implicita rättskraften på det logiska argumentet att en domstol, när den har avgjort en fråga, uppenbarligen har avgjort alla övriga frågor som är av betydelse för den uttryckligen avgjorda frågan, och att detta synsätt är tillämpligt på betalningsförelägganden. När ett betalningsföreläggande har utfärdats inleder borgenären ett verkställighets- och utmätningsförfarande och genomför med betalningsföreläggandet som exekutionstitel en utmätning av egendom som gäldenären äger, genom att utfärda ett utmätningsbeslut, vilket har skett i förevarande mål.

28. Eftersom ZW kan betraktas som en konsument undrar den hänskjutande domstolen om det villkor i borgensåtagandet mellan BDB och ZW som innebär att en domstol utses med lokal behörighet på en annan ort än konsumentens hemvist, är förenligt med konsumentlagen och direktiv 93/13. Eftersom ZW inte framställde någon invändning mot betalningsföreläggandet vann föreläggandet rättskraft och frågan om huruvida villkoren i borgensåtagandet är oskäliga omfattas av den implicita rättskraften. Borgenärerna hävdar att den hänskjutande domstolen inte kan pröva huruvida de villkoren är skäliga, särskilt mot bakgrund av domen av den 6 oktober 2009 i målet Asturcom Telecomunicaciones,[3] men den hänskjutande domstolen undrar om den domen är tillämplig med hänsyn till skillnaderna mellan de berörda nationella systemen och omständigheterna i förevarande mål.

29. I det avseendet påpekar den hänskjutande domstolen att ZW hade haft en aktiv roll i verkställighetsförfarandena och att när betalningsföreläggandet utfärdades hade EU-domstolens praxis,[4] där det fastställs kriterier för att betrakta en borgensman som ZW som konsument ännu inte avgetts. Corte suprema di cassazione (Kassationsdomstolen) hade inte heller utfärdat någon liknande praxis ännu,[5] utan hade vid den tiden uteslutit att en fysisk person som agerade som borgensman för ett kommersiellt företag kunde betraktas som konsument.[6] Följaktligen kunde ZW inte hävda att villkoren var oskäliga i en invändning mot betalningsföreläggandet, eftersom

[3] C-40/08, EU:C:2009:615.

[4] Den hänskjutande domstolen nämner i det avseendet beslutet av den 19 november 2015, Tarcău (C-74/15, EU:C:2015:772) och beslutet av den 14 september 2016, Dumitraş (C-534/15, EU:C:2016:700).

[5] Den hänskjutande domstolen nämnder i det avseendet domen av den 13 december 2018 (nr 32225).

[6] Den hänskjutande domstolen nämner bland annat domen av den 13 maj 2005 (nr 10107) och domen av den 9 augusti 2016 (nr 16827).

detta var möjligt först efter det att verkställighetsförfarandena hade inletts, när föreläggandet inte kunde ogiltigförklaras enligt nationell rätt. Den hänskjutande domstolen undrar om den nationella lagstiftningen i ett sådant fall innebär att det blir omöjligt eller orimligt svårt för konsumenter att utöva sina rättigheter enligt direktiv 93/13.

30. Den hänskjutande domstolen noterar att EU-domstolen i domen av den 26 januari 2017 i målet Banco Primus,[7] uteslöt möjligheten att frångå explicit rättskraft, men att den ännu inte har prövat huruvida implicit rättskraft är förenlig med artiklarna 6 och 7 i direktiv 93/13 och artikel 47 i stadgan. Enligt den hänskjutande domstolen är det sannolikt att den domstol som utfärdade betalningsföreläggandet inte prövade huruvida avtalsvillkoren var oskäliga eftersom möjligheten att betrakta ZW som konsument uteslöts. Därför undrar den hänskjutande domstolen om artiklarna 6 och 7 i direktiv 93/13 och artikel 47 i stadgan tillåter att implicit rättskraft frångås när den resulterar i att konsumenten berövas rätten till rättslig prövning och rättigheter som härrör från det direktivet.

31. Mot denna bakgrund beslutade Tribunale di Milano (domstolen i Milano) att vilandeförklara det nationella målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”(a) Utgör, och i så fall under vilka villkor, artiklarna 6 och 7 i direktiv 93/13/EEG jämförda med artikel 47 i [stadgan] hinder för en nationell lagstiftning som den aktuella, enligt vilken verkställighetsdomstolen inte får pröva det implicita innehållet i en lagakraftvunnen, rättslig exekutionstitel, när konsumenten, efter att ha fått kännedom om sin ställning (kännedom som tidigare inte omfattades av gällande rätt), yrkar att en sådan prövning ska göras?

(b) Utgör, och i så fall under vilka villkor, artiklarna 6 och 7 i direktiv 93/13/EEG jämförda med artikel 47 i [stadgan] hinder för en nationell lagstiftning som den aktuella, enligt vilken verkställighetsdomstolen – som ska fatta beslut om det hinder mot verkställighet som konsumenten har åberopat – mot bakgrund av rättskraften av ett implicit fastslående av att ett avtalsvillkor inte är oskäligt inte får pröva om det aktuella avtalsvillkoret är oskäligt, och får det föreskrivas att nämnda domstol inte heller får göra någon sådan prövning för det fall att samma domstol enligt den gällande rätt som var i kraft vid den tidpunkt då exekutionstiteln vann laga kraft inte fick genomföra någon prövning av huruvida avtalsvillkoret var oskäligt, eftersom borgensmannen inte hade ställning som konsument?”

IV. Förfarandet vid domstolen

32. Skriftliga yttranden har getts in till domstolen i mål C-693/19 av de spanska, italienska och ungerska regeringarna och av kommissionen, och i mål C-831/19 av BDB, ZW,[8] av den spanska och den italienska regeringen och av kommissionen.

33. En gemensam förhandling hölls den 27 april 2021 vid vilken BDB, ZW, den tyska, den spanska och den italienska regeringen samt kommissionen muntligen framförde sina synpunkter.

[7] C-421/14, EU:C:2017:60 (*Banco Primus-domen*).

[8] Det noteras att YX har ingett skriftliga yttranden för ZW:s räkning.

V. Sammanfattning av parternas yttranden

34. BDB hävdar att frågan i mål C-831/19 inte är tillåtlig eftersom ZW inte kan betraktas som konsument, varför direktiv 93/13 inte är tillämpligt. Under alla omständigheter hävdar banken att beslutet om avtalsvillkorens giltighet vann laga kraft utan att ZW hade framställt invändningar eller åberopat sin ställning som konsument. Enligt EU-domstolens praxis kan rättskraften inte frångås, ens vid överträdelser av EU-rätten, och har det skydd som tillerkänns konsumenter enligt direktiv 93/13 inte större betydelse än rättssäkerheten, vilket BDB betonade vid förhandlingen.

35. ZW hävdar att det framgår tydligt i mål C-831/19 att hon kan betraktas som konsument enligt direktiv 93/13. ZW förklarar att hon inte framställde någon invändning mot betalningsföreläggandet eftersom nationell rättspraxis uteslöt att personer i hennes ställning kunde betraktas som konsumenter, men att denna praxis senare har ändrats i linje med EU-domstolens rättspraxis. Att verkställighetsdomstolen nekades rätten att pröva villkor vars eventuella oskälighet inte prövades när föreläggandet utfärdades skulle enligt ZW beröva konsumenterna ett effektivt skydd enligt direktiv 93/13.

36. Den tyska regeringen hävdar att uppdelningen av uppgifter mellan den domstol som utfärdar avgöranden i sak och verkställighetsdomstolen baseras på principen om nationella domstolars autonomi och att direktiv 93/13 inte kräver en materiell prövning under verkställighetsförfarandet, förutsatt att det första förfarandet ger konsumenten tillräckliga möjligheter att göra gällande sina rättigheter enligt direktiv 93/13. Om det i det nationella systemet föreskrivs en domstolsprövning av oskäliga avtalsvillkor i skedet när det utfärdas ett betalningsföreläggande, vilket verkar vara fallet i förevarande mål, finns det alltså inget behov av en andra kontroll i verkställighetsskedet.

37. Den spanska regeringen hävdar att artiklarna 6 och 7 i direktiv 93/13 inte utgör hinder för den berörda nationella lagstiftningen. I frågor som rör oskäliga avtalsvillkor krävs enligt unionsrätten inte att den nationella domstolen i oändlighet ska pröva en fordran som har blivit föremål för ett lagakraftvunnet domstolsavgörande, vilket gäller när konsumenten inte i tid har använt sig av de rättsmedel som föreskrivs i nationell lagstiftning, och möjligheten att pröva oskäliga avtalsvillkor utanför det förfarande som föreskrivs för detta ändamål leder till att verkställighetsförfarandet inte längre blir effektivt. Som framfördes vid förhandlingen krävs enligt effektivitetsprincipen att nationell lagstiftning analyseras med hänsyn till det nationella processrättsliga systemet som helhet och, i motsats till vad kommissionen hävdar, handlar förevarande mål om rättskraft. Den spanska regeringen tillägger att vad beträffar mål C-831/19 ser den ingen anledning att ändra sin ståndpunkt till följd av att betalningsföreläggandet fick rättskraft när EU-domstolen ännu inte hade avgett sina beslut om kriterierna för att en borgensman skulle betraktas som en konsument.

38. Den italienska regeringen hävdar att artiklarna 6 och 7 i direktiv 93/13 inte utgör hinder för den berörda nationella lagstiftningen. Förevarande mål skiljer sig från EU-domstolens tidigare praxis och den berörda lagstiftningen uppfyller likvärdighetsprincipen eftersom verkställighetsdomstolen inte ex officio på nytt kan pröva villkoren för att utfärda ett betalningsföreläggande med rättskraft, inte ens när det gäller en eventuell överträdelse av nationella bestämmelser. Som den italienska regeringen betonade vid förhandlingen kan den domstol som utfärdar föreläggandet ex officio pröva huruvida avtalsvillkoren är oskäliga och konsumenten får tillgång till rättsmedel för att förhindra att den är bunden av sådana villkor, men om domstolen inte har gjort detta och konsumenten inte har använt sig av dessa rättsmedel, kan verkställighetsdomstolen inte göra annat än att verkställa beslutet på grundval av

föreläggandet. Det beslutet utesluter implicit att avtalsvillkoren är oskäliga, eftersom beslutet annars inte skulle ha kunnat utfärdas. I motsats till kommissionen ståndpunkt i mål C-693/19, kan en verkställighetsdomstol inte längre ogiltigförklara ett avtalsvillkor som borgenärens rätt baseras på från och med den tidpunkt då denna rätt fastställs, även om det sker implicit, genom ett lagakraftvunnet beslut, och detta gäller även i fall som handlar om alltför hög ränta. Den italienska regeringen tillägger att vad beträffar mål C-831/19 är det inte relevant att EU-domstolens praxis och nationell praxis om att erkänna en borgensman som konsument inte fanns när beslutet om föreläggandet utfärdades, eftersom domstolen hade kunnat använda förfarandet för förhandsavgörande.

39. Vad beträffar mål C-693/19 hävdar den ungerska regeringen att artiklarna 6 och 7 i direktiv 93/13 och artikel 47 i stadgan inte utgör hinder för den berörda nationella lagstiftningen. Den hävdar att den rättskraft som har uppstått i och med att gäldenären inte framställde någon invändning inte kan frångås och att förfarandet för betalningsföreläggande skulle bli meningslöst om verkställighetsdomstolen fick pröva huruvida avtalsvillkoren i det avtal som betalningsföreläggandet baserades på var oskäliga.

40. Kommissionen anser, vad beträffar mål C-693/19, att artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13 inte utgör hinder för den berörda nationella lagstiftningen, förutsatt att den tillåter domstolen att kontrollera huruvida ett avtalsvillkor som rör betalning av dröjsmålsränta eventuellt är oskäligt och därmed skulle kunna bortse från det villkoret. Detta kan vara fallet om den nationella lagstiftningen gör det möjligt att fastställa att en exekutionstitel begränsad till fordran som rör den räntan rättsligt ska betraktas som en nullitet, eller om den tillåter domstolen att begränsa verkställigheten när belopp utdöms till den fordran som kvarstår när den ränta som anses vara alltför stor har dragits av. Om den berörda lagstiftningen emellertid skulle tolkas som att domstolen inte får fastställa att det föreligger oskäliga avtalsvillkor, skulle detta strida mot artiklarna 6 och 7 i direktiv 93/13, mot bakgrund av effektivitetsprincipen. Kommissionen hävdar att rättskraften inte omfattar ett betalningsföreläggande för en fordran där räntan är orimligt hög,[9] och att om verkställighetsdomstolen har behörighet att kontrollera att verkställigheten utförs genom en giltig exekutionstitel omfattar den behörigheten, i enlighet med likvärdighetsprincipen, behörigheten att avgöra huruvida det föreligger ett brott mot nationella bestämmelser, till exempel artikel 6.1 i direktiv 93/13.

41. När det gäller mål C-831/19 anser kommissionen att de båda frågorna bör besvaras tillsammans, med att artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13 inte utgör hinder för den berörda nationella lagstiftningen, förutsatt att verkställighetsdomstolen har möjlighet att pröva huruvida ett avtalsvillkor är oskäligt och i förekommande fall bortse från det avtalsvillkoret. Om så inte är fallet är den berörda nationella lagstiftningen inte förenlig med de bestämmelserna, mot bakgrund av effektivitetsprincipen. Kommissionen menar att de avtal som har ingåtts med ZW omfattas av direktiv 93/13 och att det inte är relevant att ZW först senare fick kännedom om sin ställning som konsument. I förevarande mål, liksom med mål C-693/19, artikel 7.1 i direktiv 93/13 tolkas mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, och betalningsföreläggandet är slutligt till följd av preskription, inte rättskraft. Kommissionen hävdar att prövningen ex officio av avtalsvillkors oskälighet måste omfattas av en uttrycklig och tillräckligt motiverad bedömning av den nationella domstolen. Som den framhöll vid förhandlingen prövade de domstolar som utfärdade betalningsföreläggandena i de förevarande målen inte huruvida avtalsvillkoren var oskäliga, och det är inte tillräckligt att det går att upptäcka att ett avtalsvillkor kan vara oskäligt; domstolen måste göra detta.

[9] Kommissionen hänvisar i det avseendet till beslutet av Tribunale di Macerata (domstolen i Macerata, Italien) av den 1 mars 2019.

VI. Bedömning

42. Genom sin fråga i mål C-693/19, som i allt väsentligt motsvarar den första frågan i mål C-831/19, undrar den hänskjutande domstolen i princip om artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13 och artikel 47 i stadgan utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken verkställighetsdomstolen inte får pröva det implicita innehållet i en lagakraftvunnen, rättslig exekutionstitel och inte heller får frångå den implicita rättskraftens verkningar, när konsumenten förklarar sig vilja åberopa att ett avtalsvillkor är oskäligt i det avtal som ligger till grund för exekutionstiteln.

43. Med sin andra fråga i mål C-831/19 vill den hänskjutande domstolen i princip få klarlagt huruvida artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13 och artikel 47 i stadgan utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken verkställighetsdomstolen – som ska fatta beslut om det hinder mot verkställighet som konsumenten har åberopat – mot bakgrund av rättskraften av ett implicit avgörande inte får pröva om det aktuella avtalsvillkoret är oskäligt, med beaktande av att samma domstol enligt den gällande rätt som var i kraft vid den tidpunkt då exekutionstiteln vann laga kraft inte fick genomföra någon prövning av huruvida avtalsvillkoret var oskäligt, eftersom borgensmannen inte hade ställning som konsument.

44. Som framgår av begäran om förhandsavgörande och synpunkterna från den italienska regeringen uppstår dessa två frågor till följd av de procedurmässiga arrangemang i fråga om verkställigheten av betalningsföreläggande som fastställs i italiensk rätt och som innebär att ett föreläggande som utgör grunden för efterföljande förfaranden och borgenärers utmätning av tillgångar vinner laga kraft och får rättskraft eftersom konsumenten, i egenskap av gäldenär, inte anför invändningar mot detta inom den fastställda tidsfristen. Om ingen invändning har framställts mot ett betalningsföreläggande kommer oskäligheten hos villkor i det avtal som låg till grund för betalningsföreläggandet därför att anses omfattas av den implicita rättskraften, det vill säga underförstådd rättskraft. I den nationella lagstiftningen föreskrivs dessutom att den domstol som utfärdar föreläggandet ex officio får pröva den eventuella oskäligheten i avtalsvillkoren och att om konsumenten framställer en invändning får den domstol som utfärdar ett beslut om den invändningen också ex officio pröva huruvida villkoren är oskäliga. I de förevarande målen verkar det emellertid ha slagits fast att domstolarna utfärdade betalningsförelägganden som konsumenterna inte framställde invändningar emot och det finns inte något som tyder på att det i något skede prövades huruvida det förelåg oskäliga avtalsvillkor.

45. Därför menar jag att dessa båda frågor kan besvaras tillsammans, eftersom de gäller ett centralt spörsmål, nämligen huruvida det är förenligt med unionsrätten att nationell lagstiftning inte tillåter att verkställighetsdomstolen prövar oskäligheten i det avtal som ligger till grund för betalningsföreläggandet, med hänvisning till att föreläggandet har getts implicit rättskraft.

46. För att besvara dessa frågor kommer jag först att ta upp BDB:s argument om huruvida tolkningsfrågan i mål C-831/19 (avsnitt A) kan tas upp till prövning. Därefter kommer jag att gå in på innehållet i målen C-693/19 och C-831/19 och göra några preliminära iakttagelser om det faktum att ZW i ett sent skede fick kännedom om sin ställning som konsument i mål C-831/19 och den eventuella betydelsen av artikel 47 i stadgan i detta sammanhang (avsnitt B). Därefter kommer jag att överväga domstolens praxis i fråga om den nationella domstolens prövning ex officio av avtalsvillkors oskälighet enligt direktiv 93/13 (avsnitt C) och tillämpningen av de principer som har utvecklats i denna praxis på de förevarande målen (avsnitt D).

47. På grundval av den analysen har jag dragit slutsatsen att tolkningsfrågan i mål C-831/19 kan tas upp till prövning och att artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13, mot bakgrund av effektivitetsprincipen, utgör hinder för den berörda nationella lagstiftningen.

A. Huruvida tolkningsfrågan i mål C-831/19 kan tas upp till prövning

48. Enligt de argument som lagts fram av BDB kan tolkningsfrågan i mål C-831/19 inte tas upp till prövning eftersom ZW inte kan betraktas som konsument, vilket innebär att direktiv 93/13 inte är tillämpligt.

49. Jag anser att dessa argument bör underkännas.

50. Det är uppenbart att ZW kan betraktas som konsument av den hänskjutande domstolen mot bakgrund av EU-domstolens praxis.

51. Det bör påpekas att, såsom anges i det i tionde skälet i direktiv 93/13, enhetliga regler bör gälla för ”alla avtal” som sluts mellan en konsument och en näringsidkare, vilka båda är begrepp som definieras i artikel 2 b och c i direktivet.[10] Med *konsument* avses enligt artikel 2 b i det direktivet en fysisk person som i samband med avtal som omfattas av detta direktiv handlar för ändamål som faller utanför hans eller hennes näring eller yrke.[11] Det är således med hänvisning till den egenskap i vilken avtalsparterna uppträder som direktiv 93/13 definierar vilka avtal som det är tillämpligt på.[12] Den breda definitionen av begreppet *konsument* gör det möjligt att garantera det skydd som direktiv 93/13 ger alla fysiska personer som befinner sig i en svagare ställning gentemot näringsidkaren.[13]

52. I samband med detta slog domstolen i beslutet av den 19 november 2015 i målet Tarcău[14] och beslutet av den 14 september 2016 i målet Dumitraş[15] fast att direktiv 93/13 är tillämpligt på ett borgensåtagande som har ingåtts mellan en fysisk person och ett kreditinstitut som borgen för ett bolags förpliktelser gentemot det kreditinstitutet enligt ett låneavtal, när den fysiska personen har handlat för ändamål som faller utanför hans eller hennes näring eller yrke och han eller hon saknar funktionell koppling till nämnda bolag. Det ankommer alltså på den nationella domstolen att fastställa huruvida denna person har agerat inom ramen för sin närings- eller yrkesverksamhet eller på grundval av en funktionell koppling som vederbörande har till detta bolag, exempelvis i egenskap av företagsledare eller ägare till en icke försumbar del av bolagets kapital, eller om vederbörande har agerat på personliga grunder.

53. I förevarande mål kan ZW, precis som den hänskjutande domstolen har angett, betraktas som konsument, eftersom ZW vid den tidpunkt då borgensåtagandena ingicks med BDB och andra kreditgivare inte handlade inom ramen för sin yrkesverksamhet och inte hade någon funktionell koppling till Bimecar Trade. Den hänskjutande domstolen påpekade också att enligt de handlingar som ZW lämnade in under verkställighetsförfarandet, såsom anges i punkt 26 i detta

10 Se dom av den 30 maj 2013, Asbeek Brusse loch de Man Garabito (C-488/11, EU:C:2013:341, punkt 29), och beslut av den 27 april 2017, Bachman (C-535/16, ej publicerat, EU:C:2017:321, punkt 32).

11 Se dom av den 2 april 2020, Condominio di Milano, via Meda (C-329/19, EU:C:2020:263, punkt 24) och dom av den 9 juli 2020, Raiffeisen Bank och BRD Groupe Societé Générale (C-698/18 och C-699/18, EU:C:2020:537, punkt 70).

12 Se dom av den 30 maj 2013, Asbeek Brusse och de Man Garabito (C-488/11, EU:C:2013:341, punkt 30) och dom av den 3 september 2015, Costea (C-110/14, EU:C:2015:538, punkt 17).

13 Se dom av den 21 mars 2019, Pouvin och Dijoux (C-590/17, EU:C:2019:232, punkt 28).

14 C-74/15, EU:C:2015:772, i synnerhet punkterna 26–30.

15 C-534/15, EU:C:2016:700, i synnerhet punkterna 31–34.

förslag till avgörande, förvärvade ZW en ägarandel på 22 procent i Bimecar Trade den 31 januari 2013, men att borgensåtagandena mellan ZW och samtliga borgenärer hänför sig till ett tidigare datum och att det betalningsföreläggande som BDB erhöll också utfärdades innan ZW förvärvade dessa aktier. Dessutom har ZW enligt den hänskjutande domstolen haft en koppling till ett annat bolag genom ett anställningsförhållande sedan 1976 och när borgensåtagandena ingicks hade ZW inte någon ledande funktion inom Bimecar Trade.

54. Förutsatt att detta bekräftas av den hänskjutande domstolen kan ZW därför betraktas som konsument enligt direktiv 93/13 och det direktivet är således tillämpligt på det nationella målet.

55. Följaktligen anser jag att tolkningsfrågan i mål C-831/19 kan tas upp till prövning.

B. Preliminära iakttagelser

1. Sen kännedom om ställning som konsument i mål C-831/19

56. Jag konstaterar att det finns ytterligare en faktor i den andra frågan i mål C-831/19 till följd av att borgensmannen uppenbarligen inte kunde ha känt till sin ställning som konsument när det betalningsföreläggande som är föremål för verkställighetsförfarandet fick rättskraft och därför inte kunde åberopa oskäliga avtalsvillkor inom tidsfristen för att invända mot betalningsföreläggandet. Jag menar att det i förevarande mål inte är relevant att unionsrättspraxis och nationell rättspraxis om att erkänna borgensmän som konsumenter enligt direktiv 93/13 ännu inte hade avgetts vid den tidpunkt då betalningsföreläggandet utfärdades och konsumenten hade kunnat invända mot föreläggandet, vilket den hänskjutande domstolen och ZW påpekar (se punkterna 29 och 35 i detta förslag till avgörande).

57. Av domstolens fasta praxis (se punkt 63 i detta förslag till avgörande) följer att direktiv 93/13 kräver att en nationell domstol gör en prövning ex officio av huruvida avtalsvillkor är oskäliga och, vilket påpekas av kommissionen, att en begäran av en part, till exempel konsumenten, inte i sig kan fungera som substitut för domstolsprövningen av avtalsvillkors oskälighet enligt det direktivet. Det är i själva verket det faktum att en konsument kan få kännedom om sin ställning i ett sent skede som ligger till grund för att denna skyldighet finns i domstolens praxis. Som anges av den spanska och den italienska regeringen och kommissionen finns det dessutom tydliga indikationer i direktiv 93/13, särskilt i det tionde skälet i det direktivet, på att det är tillämpligt på ”alla avtal” (se punkt 51 i detta förslag till avgörande) och att det inte fanns något hinder för en prövning av avtalsvillkorens oskälighet av den behöriga domstolen, som hade kunnat lämna in en begäran om förhandsavgörande.

2. Huruvida artikel 47 i stadgan är relevant

58. I sina frågor undrar den hänskjutande domstolen också om den berörda nationella lagstiftningen är förenlig med artikel 47 i stadgan. Genom den bestämmelsen, där principen om effektivt rättsligt skydd bekräftas, fastställs rätten till ett effektivt rättsmedel för var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts.[16] Det råder inga tvivel om att

[16] Se dom av den 20 april 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 40).

artikel 47 i stadgan är tillämplig i de förevarande målen. Precis som anges av Italien menar jag att den berörda nationella lagstiftningen omfattas av direktiv 93/13 och därmed utgör en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. [17]

59. Jag konstaterar att det i domstolens praxis för direktiv 93/13 finns ett särskilt förhållande mellan artikel 47 i stadgan och effektivitetsprincipen, som också utgör en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa det rättsliga skyddet av rättigheter som baseras på unionsrätten (se punkt 65 i detta förslag till avgörande). [18] I det avseendet har domstolen slagit fast att medlemsstaternas skyldighet att garantera effektiviteten i de rättigheter som enskilda personer tillerkänns genom direktiv 93/13 innebär ett krav på effektiva rättsmedel, vilket också garanteras genom artikel 47 i stadgan, vilket bland annat är tillämpligt på de närmare processuella reglerna för väckande av en talan som grundar sig på sådana rättigheter. [19]

60. Som framgår av domstolens praxis i fråga om direktiv 93/13 hittills verkar artikel 47 i stadgan till stor del ha en stödjande eller kompletterande funktion i förhållande till effektivitetsprincipen i samband med bedömningen av huruvida nationella processuella regler är förenliga med kraven i det direktivet. Artikel 47 i stadgan är till exempel relevant i detta sammanhang när det gäller frågor som rör tillgången till ett effektivt rättsmedel så att parterna kan utöva sina rättigheter i enlighet med direktiv 93/13 [20] och även när det gäller frågor som rör en rättvis rättegång, till exempel respekten för principen om parternas likställdhet i processen och den kontradiktoriska principen i samband med rättsliga förfaranden där lagligheten i avtalsvillkor med avseende på det direktivet ifrågasätts. [21]

61. I de förevarande målen råder det inga tvivel om att parterna har fått tillgång till effektiva rättsmedel som tillåter dem att göra sina rättigheter gällande enligt 93/13, vilket den italienska regeringen påpekar. Dessutom gäller frågorna, som kommissionen påpekar, inte verkställighetsdomstolens opartiskhet, [22] utan snarare möjligheten för den domstolen att pröva huruvida avtalsvillkor är oskäliga, vilket skulle kunna anses ha avgjorts implicit genom ett rättsligt avgörande som har fått rättskraft. Mot bakgrund av dessa omständigheter och även med hänsyn till artikel 47 i stadgan, i förekommande fall, bör dessa mål därför i första hand anses beröra artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13, mot bakgrund av effektivitetsprincipen.

[17] Se, i det avseendet, dom av den 10 september 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punkt 47); se även förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Finanmadrid EFC (C-49/14, EU:C:2015:746, punkterna 83 och 84).

[18] Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Finanmadrid EFC (C-49/14, EU:C:2015:746, punkterna 85–97). Se vidare, till exempel van Duin, A., ”Metamorphosis? The Role of Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights in Cases Concerning National Remedies and Procedures under Directive 93/13/EEC”, *Journal of European Consumer and Market Law*, vol. 6, 2017, s. 190-198.

[19] Se dom av den 10 juni 2021, VB m.fl. (C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, punkt 29).

[20] Se bland annat dom av den 14 mars 2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, särskilt punkt 59), dom av den 10 september 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, särskilt punkterna 45, 47 och 66), och dom av den 21 december 2016, Biuro podróży ”Partner” (C-119/15, EU:C:2016:987, punkterna 23–47); jämför med domen av den 27 februari 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, punkterna 36–57).

[21] Se, bland annat, dom av den 21 februari 2013, Fallimento Olimpiclub (C-472/11, EU:C:2013:88, punkterna 29–36), dom av den 17 juli 2014, CRPNPAC och Vueling Airlines (C-169/14 och C-19/20, EU:C:2020:341, punkterna 91–99), och dom av den 16 juli 2015, UR (Skyldighet för advokater att betala mervärdesskatt) (C-539/14, EU:C:2020:508, punkterna 23–50).

[22] Det är värt att notera att det faktum att en nationell domstol ex officio prövar huruvida avtalsvillkor är oskäliga och informerar konsumenten om möjligheten att åberopa sina rättigheter enligt direktiv 93/13 i sig inte verkar minska domstolens opartiskhet, eftersom domstolen inte ”väljer sida”, utan utövar funktioner som åligger den enligt nationell rätt och unionsrätt. Se, för ett liknande resonemang, Beka, A., *The Active Role of Courts in Consumer Litigation: Applying EU Law of the National Courts' Own Motion*, Intersentia, 2018, s. 140-141.

C. Domstolens relevanta rättspraxis i fråga om nationella domstolars prövning ex officio av oskäliga avtalsvillkor

62. Enligt 6.1 i direktiv 93/13 ska medlemsstaterna föreskriva att oskäliga villkor som används i konsumentavtal inte är bindande för konsumenten.[23] Artikel 7.1 i det direktivet jämförd med skäl 24 i samma direktiv innebär att medlemsstaterna åläggs att föreskriva lämpliga och effektiva medel för att hindra fortsatt användning av oskäliga villkor i konsumentavtal.[24] Då dessa bestämmelser har föranlett en omfattande rättspraxis kommer jag att beskriva de principer som följer av denna rättspraxis som rör förekomsten och omfattningen av den nationella domstolens skyldighet att ex officio pröva oskäligheten i avtalsvillkor och som är högst relevanta för min bedömning av förevarande mål.

1. Förekomsten av den nationella domstolens skyldighet att göra en prövning ex officio

63. Enligt fast rättspraxis grundar sig det genom direktiv 93/13 införda skyddssystemet på tanken att konsumenten befinner sig i underläge i förhållande till näringsidkaren om såväl förhandlingsposition som informationsnivå, vilket medför att konsumenten godkänner villkor som näringsidkaren har utformat i förväg, utan att kunna påverka villkorens innehåll.[25] För att säkerställa det skydd som avses med direktiv 93/13 kan den ojämlika situationen mellan konsumenten och näringsidkaren endast uppvägas av ett faktiskt ingripande från någon annan än de avtalsslutande parterna.[26] Med hänsyn till arten och betydelsen av det allmänintresse som ligger till grund för det skydd som direktiv 93/13 ger konsumenter är den nationella domstolen således skyldig att den så snart den har tillgång till sådana uppgifter om de rättsliga eller faktiska omständigheterna som är nödvändiga i detta hänseende, ex officio pröva huruvida ett avtalsvillkor är oskäligt och därigenom undanröja obalansen mellan konsumenten och näringsidkaren.[27]

2. Omfattningen av den nationella domstolens skyldighet att göra en prövning ex officio

64. Enligt lika fast rättspraxis kräver direktiv 93/13 att medlemsstaterna inrättar en mekanism som säkerställer att alla avtalsvillkor som inte har varit föremål för individuell förhandling kan prövas så att det kan avgöras om de är oskäliga.[28] Domstolen har även understrukit att de särdrag som kännetecknar det domstolsförfarande som enligt nationell rätt tillämpas på förhållandet mellan konsumenter och säljare eller leverantörer under dessa förhållanden inte kan påverka det rättsliga skydd konsumenten ska åtnjuta enligt direktiv 93/13.[29]

[23] Se dom av den 27 januari 2021, Dexia Nederland (C-229/19 och C-289/19, EU:C:2021:68, punkt 57). Se även skäl 21 i direktiv 93/13. Som domstolen har konstaterat utgör artikel 6.1 i direktiv 93/13 en tvingande bestämmelse som har till syfte att ersätta den formella jämvikt mellan avtalsparternas rättigheter och skyldigheter som följer av avtalet med en verklig jämvikt, så att parterna blir jämbördiga. Se dom av den 11 mars 2020, Lintner (C-511/17, EU:C:2020:188, punkt 24).

[24] Se dom av den 9 juli 2020, Raiffeisen Bank och BRD Groupe Societé Générale (C-698/18 och C-699/18, EU:C:2020:537, punkt 52).

[25] Se dom av den 27 juni 2000, Océano Grupo Editorial och Salvat Editores (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, punkt 25) och dom av den 26 mars 2019, Abanca Corporación Bancaria och Bankia (C-70/17 och C-179/17, EU:C:2019:250, punkt 49).

[26] Se dom av den 9 november 2010, VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, EU:C:2010:659, punkt 48) och dom av den 11 mars 2020, Lintner (C-511/17, EU:C:2020:188, punkt 25).

[27] Se dom av den 4 juni 2009, Pannon GSM (C-243/08, EU:C:2009:350, punkterna 31 och 32) och dom av den 4 juni 2020, Kancelaria Medius (C-495/19, EU:C:2020:431, punkt 37).

[28] Se dom av den 3 mars 2020, Gómez del Moral Guasch (C-125/18, EU:C:2020:138, punkt 44).

[29] Se dom av den 21 april 2016, Radlinger och Radlingerová (C-377/14, EU:C:2016:283, punkt 50).

65. Domstolen har visserligen redan, i flera avseenden och med beaktande av de krav som uppställs i artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13, angett på vilket sätt den nationella domstolen ska säkerställa skyddet av de rättigheter som konsumenterna tillerkänns genom detta direktiv, men så länge förfarandena för bedömning av avtalsvillkor som påstås vara oskäliga inte harmoniseras i unionsrätten omfattas de av medlemsstaternas interna rättsordningar, förutsatt att dessa inte är mindre förmånliga än de som gäller för liknande situationer som regleras av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) och inte innebär att det blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som föreskrivs enligt unionsrätten (effektivitetsprincipen). [30]

66. Vad gäller effektivitetsprincipen har domstolen angett att varje fall där frågan uppkommer huruvida en nationell processuell regel gör det omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten måste bedömas med beaktande av regelns funktion i förfarandet som helhet – med beaktande av dess förlopp och särdrag – i förekommande fall med beaktande av de principer som ligger till grund för det nationella domstolssystemet, såsom skyddet för rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och principen om en ändamålsenlig handläggning. [31] I detta sammanhang har domstolen erkänt att det för att effektivitetsprincipen ska anses ha iakttagits inte krävs att total passivitet hos konsumenten uppvägs fullt ut. [32]

67. Domstolen har framför allt slagit fast att ett effektivt skydd av de rättigheter som följer av direktiv 93/13 endast kan säkerställas om det nationella processrättsliga systemet tillåter en prövning ex officio av huruvida villkoren i det avtalet eventuellt är oskäliga, antingen i samband med förfarandet för utfärdande av betalningsföreläggande eller i samband med förfarandet för verkställighet av betalningsföreläggandet. [33] Om det inte föreskrivs någon domstolsprövning ex officio av huruvida villkoren är oskäliga i samband med verkställigheten av betalningsföreläggandet, ska den nationella lagstiftningen anses undergräva det effektiva skydd som följer av direktiv 93/13, om den inte föreskriver att en sådan prövning ska ske i samband med utfärdandet av föreläggandet eller – när en sådan prövning föreskrivs enbart i samband med bestridande av ett utfärdat föreläggande – om det föreligger en icke försumbar risk för att konsumenter inte inkommer med det nödvändiga bestridandet. [34] Direktiv 93/13 utgör alltså hinder för nationell lagstiftning som medger att ett betalningsföreläggande utfärdas utan att konsumenten någon gång under förfarandet garanteras en domstolsprövning av om avtalet innehåller oskäliga villkor. [35]

68. Vidare har domstolen konstaterat att konsumentskyddet inte är absolut och att unionsrätten inte innehåller någon skyldighet för nationella domstolar att underlåta att tillämpa nationella processregler som leder till att avgöranden vinner rättskraft, även om ett sådant agerande skulle kunna medföra att ett åsidosättande av en bestämmelse i direktiv 93/13, av vilket slag det än är, bringas att upphöra. [36] Domstolen har i själva verket betonat att principen om rättskraft äger stor betydelse i såväl unionsrätten som de nationella rättsordningarna, och att det, för att säkerställa såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning, är viktigt att domstolsavgöranden som har vunnit laga kraft efter det att tillgängliga rättsmedel har uttömts eller fristerna för dessa har löpt ut inte längre kan angripas. [37] Det är också förenligt med

30 Se dom av den 26 juni 2019, Kuhar (C-407/18, EU:C:2019:537, punkterna 45 och 46).

31 Se dom av den 22 april 2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, punkt 53).

32 Se dom av den 1 oktober 2015, ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, punkt 62).

33 Se dom av den 13 september 2018, Profi Credit Polska (C-176/17, EU:C:2018:711, punkt 44).

34 Se dom av den 20 september 2018, Danko och Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, punkt 46 och punkt 2 i domslutet).

35 Se dom av den 20 september 2018, Danko och Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, punkt 49).

36 Se dom av den 21 december 2016, Gutiérrez Naranjo m.fl. (C-154/15, C-307/15 och C-308/15, EU:C:2016:980, punkt 68).

37 Se dom av den 26 januari 2017, Banco Primus (C-421/14, EU:C:2017:60, punkt 46).

unionsrätten att det av rättssäkerhetshänsyn fastställs rimliga talefrister med prekluderande verkan.[38] Nationell rätt får dock inte påverka innehållet i konsumenternas rätt enligt artikel 6.1 i direktiv 93/13 att inte vara bundna av oskäliga villkor.[39]

69. Det bör påpekas att domstolen i domen av den 6 oktober 2009 i målet Asturcom Telecomunicaciones[40] framför allt fann att nationella bestämmelser om en preklusionsfrist på två månader vid vars utgång en skiljedom, i avsaknad av en talan om ogiltigförklaring, blev slutlig och sålunda vann laga kraft var förenliga med effektivitetsprincipen och konstaterade att det inte krävs att den totala passiviteten hos en konsument som inte hade väckt någon talan för att göra sina rättigheter gällande uppvägs fullt ut.

70. I domen av den 18 februari 2016 i målet Finanmadrid EFC[41] fann domstolen däremot att nationell rätt där principen om rättskraft föreskrivs i samband med förfarandet för att utfärda betalningsföreläggande strider mot effektivitetsprincipen, eftersom det beslut som fattades av den myndighet som avslutar förfarandet för betalningsföreläggande fick rättskraft. Detta innebar att det blev omöjligt att i förfarandet för verkställighet av ett betalningsföreläggande pröva huruvida avtalsvillkor var oskäliga, endast på grund av att konsumenten inte inom föreskriven tid hade bestritt betalningsföreläggandet och det förelåg en icke försumbar risk för att konsumenten inte skulle göra detta.

71. Det bör också förtydligas att i Banco Primus-domen,[42] som utfärdades mot bakgrund av en invändning som har framställts av konsumenten mot ett förfarande för utmätning av intecknad egendom, fann domstolen att direktiv 93/13 inte utgör hinder för nationell rätt som hindrar domstolen att ex officio pröva huruvida villkor är oskäliga när en slutlig dom redan har meddelats om lagligheten hos samtliga avtalsvillkor mot bakgrund av det direktivet genom en dom som äger rättskraft. Domstolen har emellertid slagit fast att om det finns ett eller flera avtalsvillkor vars oskälighet inte redan har prövats vid en tidigare domstolsprövning som har avslutats genom ett beslut som äger rättskraft, krävs enligt direktiv 93/13 att den domstol vid vilken en konsument på korrekt sätt har framställt en invändning, ex officio eller på begäran av en deltagare i ärendet, ska pröva huruvida dessa villkor är oskäliga, om den har tillgång till uppgifter om de nödvändiga rättsliga och faktiska omständigheterna för detta ändamål. Utan en sådan prövning skulle konsumentskyddet enligt det direktivet vara ofullständigt och otillräckligt.

72. Av denna nämnda rättspraxis följer att medlemsstaterna inte är skyldiga enligt direktiv 93/13 att anta ett visst processrättsligt system för domstolsprövningen av huruvida avtalsvillkor är oskäliga, förutsatt att de uppfyller sina skyldigheter enligt unionsrätten, inklusive likvärdighets- och effektivitetsprinciperna, och därför säkerställer att en kontroll utförs av en nationell domstol av huruvida ett avtalsvillkor är oskäligt, oavsett förfarande. Det måste göras en prövning ex officio, antingen av den första domstolen i förfarandet, eller av den andra domstolen, oavsett om talan har väckts om verkställighet eller i sak, vilken kan inledas av konsumenten, förutsatt att det inte föreligger en betydande risk konsumenten inte skulle använda sig av ett sådant förfarande, vilket skulle hindra möjligheten till en rättslig prövning av huruvida avtalsvillkor är oskäliga i enlighet med direktiv 93/13.

38 Se dom av den 22 april 2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, punkt 57).

39 Se dom av den 21 december 2016, Gutiérrez Naranjo m.fl. (C-154/15, C-307/15 och C-308/15, EU:C:2016:980, punkt 71).

40 C-40/08, EU:C:2009:615, punkterna 34–48.

41 C-49/14, EU:C:2016:98, punkterna 45–55.

42 Se dom av den 26 januari 2017 (C-421/14, EU:C:2017:60, punkterna 49–54).

73. Vidare är konsumentskyddet visserligen inte absolut enligt domstolens praxis, men det är inte heller principen om rättskraft. Som framgår av de domar som jag nämner i punkterna 69–71 i detta förslag till avgörande har domstolen en balanserad inställning till samverkan mellan nationella regler för tillämpning av rättskraft och kraven enligt direktiv 93/13, samtidigt som den säkerställer att dessa regler inte undergräver det system för konsumentskydd som inrättas genom det direktivet. Banco Primus-domen behandlar visserligen inte direkt implicit rättskraft, men domstolens tonvikt vid behovet av att oskäligheten hos avtalsvillkor prövas slutligt i ett beslut med rättskraft stöder tanken på att sådan nationell lagstiftning som är aktuell här strider mot direktiv 93/13. Jag återkommer till denna dom senare i min bedömning (se punkt 81 i detta förslag till avgörande).

74. Det är mot bakgrund av dessa principer som utvecklas i domstolens praxis som omständigheterna i de förevarande målen måste bedömas.

D. Tillämpningen av de principer som utvecklas i domstolens praxis på omständigheterna i de förevarande målen

75. I de förevarande målen föreskrivs i den berörda nationella lagstiftningen, såsom påpekas i punkterna 42 och 44 i detta förslag till avgörande, att i verkställighetsförfaranden för betalningsförelägganden mot vilka det inte har framställts invändningar och som därmed har fått rättskraft, får verkställighetsdomstolen inte granska innehållet i betalningsföreläggandet eller, ex officio eller på konsumentens begäran, pröva huruvida avtalsvillkoren är oskäliga, på grund av den implicita rättskraft som föreläggandet har getts.

76. Det bör direkt påpekas att, i motsats till kommissionens argument om att de förevarande målen handlar om preskription och inte om principen om rättskraft, framgår det tydligt av respektive begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen anser att de betalningsförelägganden som är föremål för verkställighetsförfarandena har rättskraft. Enligt fast rättspraxis är den nationella domstolen ensam behörig att tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen. [43]

77. Vidare verkar det i de förevarande målen inte finnas något som tyder på att det skulle kunna råda tvivel om förenligheten med likvärdighetsprincipen. Som anges av den italienska regeringen verkar nationell rätt inte tillåta att verkställighetsdomstolen granskar ett betalningsföreläggande som har rättskraft, ens när det gäller en eventuell överträdelse av nationella bestämmelser (se punkt 38 i detta förslag till avgörande).

78. Det bör också påpekas att, i motsats till vad kommissionen hävdar, den italienska regeringen avvisar möjligheten att, i mål C-693/19, den berörda nationella lagstiftningen kan tolkas i överensstämmelse med direktiv 93/13, så att verkställighetsdomstolen kan pröva huruvida villkoret är oskäligt med hänsyn till alltför hög ränta (se punkterna 38 och 40 i detta förslag till avgörande). Denna fråga behöver alltså kontrolleras av den hänskjutande domstolen mot bakgrund av kravet i EU-domstolens praxis om att nationell rätt ska tolkas i överensstämmelse med unionsrätt. [44]

[43] Se dom av den 9 juli 2020, Raiffeisen Bank och BRD Groupe Societé Générale (C-698/18 och C-699/18, EU:C:2020:537, punkt 46).

[44] Se dom av den 4 juni 2020, Kancelaria Medius (C-495/19, EU:C:2020:431, punkterna 49–51).

79. Ser vi till själva kärnfrågan menar jag att det, baserat på domstolens praxis, finns starka indikationer på att artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13 mot bakgrund av effektivitetsprincipen utgör hinder för den berörda nationella lagstiftningen.

80. I detta avseende menar jag att prövningen av huruvida avtalsvillkor kan vara oskäliga enligt direktiv 93/13 måste omfattas av en uttrycklig och tillräckligt motiverad bedömning av den nationella domstolen. Som framgår av omständigheterna i de förevarande målen får den berörda nationella lagstiftningen till följd att frågan om avtalsvillkors oskälighet anses ha avgjorts i sak även när den aldrig har diskuterats av den nationella domstolen. Precis som anges av kommissionen menar jag att om prövningen av avtalsvillkorens oskälighet inte är motiverad i beslutet om betalningsföreläggandet kommer konsumenten inte att kunna förstå eller analysera skälen till detta beslut eller, i förekommande fall, effektivt kunna bestrida verkställigheten. Inte heller kommer en nationell domstol vid vilken ett överklagande eventuellt anhängiggörs att kunna avge en dom. I detta avseende har domstolen slagit fast att i avsaknad av en effektiv kontroll av huruvida avtalsvillkor är oskäliga, kan iakttagandet av de rättigheter som följer av direktiv 93/13 inte säkerställas. [45]

81. Ytterligare stöd för detta synsätt kan härledas ur Banco Primus-domen. [46] Som anges i punkt 71 i detta förslag till avgörande fann domstolen att nationell lagstiftning som utsträcker rättskraft till att omfatta avtalsvillkor för vilka den nationella domstolen inte har avgett en slutlig dom inte är förenlig med direktiv 93/13. Domstolen förutsätter därför att om den nationella domstolen inte har prövat huruvida de specifika berörda avtalsvillkoren är oskäliga är det svårt anse att principen om rättskraft har påverkats. [47]

82. Detta synsätt stämmer också överens med syftet med direktiv 93/13 enligt tolkningen i domstolens praxis. Som anges i punkt 63 i detta förslag till avgörande är den nationella domstolens skyldighet att göra en prövning ex officio motiverad av arten och betydelsen av det allmänintresse som ligger till grund skydd som direktiv 93/13 ger konsumenter. Den domstol som ansvarar för verkställigheten är alltså skyldig att säkerställa effektiviteten i det skyddet, om detta inte har gjorts i ett tidigare skede i förfarandet. Annars riskerar denna skyldighet som åvilar den nationella domstolen enligt direktiv 93/13 riskera att bli innehållslös.

83. Detta framgår av omständigheterna i de förevarande målen, där den nationella domstol som utfärdade betalningsföreläggandena inte verkar ha gjort någon prövning ex officio av huruvida avtalsvillkoren var oskäliga. Precis som den tyska regeringen påpekar är det sant att EU-domstolens praxis, som beskrivs i punkt 67 i detta förslag till avgörande, innebär att det är medlemsstaterna som är behöriga att avgöra huruvida en sådan prövning ska göras i samband med att betalningsföreläggandet utfärdas eller i samband med verkställigheten av ett sådant föreläggande, och det finns inget krav enligt direktiv 93/13 att prövningen måste göras vid båda tillfällena. Icke desto mindre måste det göras en sådan prövning vid någon tidpunkt. Att hindra verkställighetsdomstolen att göra den första bedömningen av oskäliga avtalsvillkor helt enkelt med hänvisning till att betalningsföreläggandet har implicit rättskraft skulle således innebära att det blir omöjligt att undersöka om det föreligger oskäliga avtalsvillkor i något skede av förfarandet.

45 Se dom av den 4 juni 2020, Kancelaria Medius (C-495/19, EU:C:2020:431, punkt 35).

46 Se dom av den 26 januari 2017 (C-421/14, EU:C:2017:60, punkterna 49–54).

47 Se, för ett liknande resonemang, García-Valdecasas Dorrego, M.J., *Dialogue between the Spanish courts and the European Court of Justice regarding the judicial protection of consumers under Directive 93/13/EEC*, Association of Property and Business Registrars of Spain, 2018, s. 98-99.

84. Det bör tilläggas att detta synsätt verkar ligga i linje med domstolens praxis om nationell lagstiftning som tillämpar rättskraft i andra sammanhang än direktiv 93/13. I vissa domar [48] har domstolen haft invändningar mot det alltför starka skydd som slutliga domar ges genom rättskraft på sätt som avsevärt försvårar en effektiv tillämpning av unionsrätten. [49] Dessutom bör det påpekas att domstolen i domen av den 17 oktober 2018 i målet Klohn [50] angav att rättskraften endast omfattar de juridiska anspråk som domstolen har avgjort och därför inte hindrar en domstol från att, i ett senare förfarande, uttala sig i rättsfrågor som inte har avgjorts i det lagakraftvunna avgörandet. I sin praxis om tillämpningen av rättskraft i unionsrätten har domstolen också konsekvent slagit fast att rättskraft endast omfattar de sak- och rättsfrågor som faktiskt eller med nödvändighet har avgjorts genom det aktuella domstolsavgörandet. [51]

85. Följaktligen bör den nationella lagstiftning som berörs i förevarande mål också anses strida mot effektivitetsprincipen, eftersom den gör det omöjligt eller orimligt svårt att garantera det skydd som konsumenter tillerkänns genom direktiv 93/13.

86. Därför konstaterar jag att artiklarna 6.1 och 7.1 i direktiv 93/13, mot bakgrund av effektivitetsprincipen, utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som berörs i de nationella målen.

VII. Förslag till avgörande

87. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Milano (domstolen i Milano, Italien) begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

Artiklarna 6.1 och 7.1 i rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal ska mot bakgrund av effektivitetsprincipen tolkas så att de utgör hinder för nationell lagstiftning som inte tillåter den domstol som ansvarar för verkställigheten att, ex officio eller på begäran av en part, pröva oskäligheten i villkoren i ett avtal som ligger till grund för ett betalningsföreläggande som har fått rättskraft, när dessa villkor inte har varit föremål för en uttrycklig och tillräckligt motiverad bedömning med avseende på det direktivet.

[48] Se, bland annat, dom av den 3 september 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, punkterna 29–32), dom av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines (C-370/17 och C-37/18, EU:C:2020:260, punkterna 94–96), och dom av den 16 juli 2020, UR (Skyldighet för advokater att betala mervärdesskatt) (C-424/19, EU:C:2020:581, punkterna 31–34).

[49] Se, för ett liknande resonemang, Turmo, A., ”National *Res Judicata* in the European Union: Revisiting the Tension Between the Temptation of Effectiveness and the Acknowledgement of Domestic Procedural Law”, *Common Market Law Review*, vol. 58, 2021, s. 361–390, på s. 375.

[50] C-167/17, EU:C:2018:833, punkt 69.

[51] Se dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Luxemburg (C-526/08, EU:C:2010:379, punkt 27) och den 31 januari 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mot rådet (C-225/17 P, EU:C:2019:82, punkt 47).