

ALASSINI M.FL.

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

18. marts 2010*

I de forenede sager C-317/08, C-318/08, C-319/08 og C-320/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Giudice di pace di Ischia (Italien) ved afgørelser af 4. april 2008, indgæet til Domstolen den 15. juli 2008, i sagerne

Rosalba Alassini

mod

Telecom Italia SpA (sag C-317/08)

og

Filomena Califano

* Processprog: italiensk.

mod

Wind SpA (sag C-318/08)

og

Lucia Anna Giorgia Iacono

mod

Telecom Italia SpA (sag C-319/08)

og

Multiservice Srl

mod

Telecom Italia SpA (sag C-320/08),

har

I - 2232

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af formanden for Tredje Afdeling, K. Lenaerts, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), G. Arestis, J. Malenovský og T. von Danwitz,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. september 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Wind SpA ved avvocato D. Cutolo
- den italienske regering ved avvocato dello Stato P. Gentili
- den tyske regering ved M. Lumma og J. Kemper, som befuldmægtigede
- den polske regering ved M. Dowgiewicz, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved N. Bambara, A. Nijenhuis I.V. Rogalski og S. La Pergola, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. november 2009,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse i forhold til en national lovgivning, som foreskriver et obligatorisk udenretslig mæglingsforsøg som betingelse for at realitetsbehandle et retligt søgsmål i visse sager mellem udbydere og slutbrugere, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»forsyningspligtdirektivet«) (EFT L 108, s. 51).
- 2 Disse anmodninger er blevet forelagt som led i fire sager mellem Rosalba Alassini, Lucia Anna Giorgia Iacono samt Multiservice Srl og Telecom Italia SpA samt mellem Filomena Califano og Wind SpA vedrørende manglende gennemførelse af de kontrakter, der er indgået mellem de pågældende parter i hovedsagerne, om levering af teletjenester til sagsøgerne i hovedsagerne af den ene eller anden sagsøgte i hovedsagerne som udbyder af nævnte tjenester.

Retsforskrifter

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

- 3 Artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), som blev undertegnet den 4. november 1950 i Rom, med overskriften »Ret til retfærdig rettergang«, bestemmer:

»Enhver skal, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse, være berettiget til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig tid for en ved lov oprettet uafhængig og upartisk domstol. [...]«

EU-retten

- 4 Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret den 7. december 2000 i Nice (EFT C 364, s. 1), som tilpasset den 12. december 2007 i Strasbourg (EUT C 303, s. 1), med overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«, bestemmer:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.

Der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse.«

5 I betragtning 47 til forsyningspligtdirektivet anføres:

»Det er i et konkurrencebaseret miljø vigtigt, at de nationale tilsynsmyndigheder tager hensyn til de berørte parter, herunder brugernes og forbrugernes, synspunkter i forbindelse med spørgsmål, der berører slutbrugerrettigheder. Der bør være effektive procedurer til afgørelse af tvister mellem på den ene side forbrugerne og på den anden side de virksomheder, der udbyder offentligt tilgængelige kommunikationstjenester. Medlemsstaterne bør henholde sig fuldt ud til Kommissionens henstilling 98/257/EF af 30. marts 1998 om udenretlig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet [EFT L 115, s. 31] [...]«

6 Forsyningspligtdirektivets artikel 1 bestemmer:

»1. Inden for rammerne af direktiv 2002/21/EF (rammedirektivet) vedrører nærværende direktiv udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester til slutbrugere.

Formålet er, gennem reel konkurrence og reelle valgmuligheder, at sikre, at tjenester af høj kvalitet er offentlig tilgængelige i hele Fællesskabet, samt at tage højde for de tilfælde, hvor slutbrugernes behov ikke opfyldes tilfredsstillende af markedet.

2. Dette direktiv fastlægger slutbrugeres rettigheder og de tilsvarende forpligtelser for virksomheder, som udbyder offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. For at sikre, at der stilles forsyningspligttydelser til rådighed på markeder med fri og åben konkurrence, fastlægger dette direktiv det minimum af tjenester af en bestemt kvalitet, som alle slutbrugere under hensyn til særlige nationale forhold har adgang til til rimelige priser, uden at det medfører konkurrenceforvridning. Dette direktiv fastsætter også forpligtelser for så vidt angår ydelse af visse obligatoriske tjenester som f.eks. udbud af faste kredsløb.«

- 7 Forsyningspligt direktivets artikel 34 bestemmer under overskriften »Udenretslig bilæggelse af tvister«:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der findes transparente, enkle og prisbillige udenretslige procedurer til behandling af uløste tvister, der involverer forbrugere, om spørgsmål, der er omfattet af dette direktiv. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til sikring af, at sådanne procedurer muliggør en retfærdig og hurtig tvistbilæggelse, og kan, hvor det er berettiget, vedtage en tilbagebetalings- og/eller kompensationsordning. Medlemsstaterne kan udvide disse forpligtelser til også at gælde for tvister, der involverer andre slutbrugere.

2. Medlemsstaterne sørger for, at deres lovgivning ikke er til hinder for oprettelsen af klagekontorer og on-line-tjenester på det relevante territoriale plan for at give forbrugere og slutbrugere lettere adgang til tvistbilæggelse.

3. Vedrører en tvist parter i forskellige medlemsstater, koordinerer disse deres indsats med henblik på at bilægge tvisten.

4. Denne artikel berører ikke de nationale retsprocedurer.«

- 8 Artikel 1, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF af 25. maj 1999 om visse aspekter af forbruger køb og garantier i forbindelse hermed (EFT L 171, s. 12) bestemmer under overskriften »Anvendelsesområde og definitioner«:

»1. Formålet med dette direktiv er en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om visse aspekter ved køb af forbrugsvarer og om garantier i forbindelse hermed for at sikre, at der fastsættes et ensartet minimumsniveau for forbrugerbeskyttelse inden for rammerne af det indre marked.

2. I dette direktiv forstås ved:

[...]

b) *forbrugsvarer* enhver løsøregenstand undtagen

- varer, som sælges på tvangsauktion eller i øvrigt i henhold til lov

- vand og gas, medmindre disse varer sælges i et afgrænset volumen eller i en bestemt mængde

- elektricitet

[...]«

Henstilling 98/257 og 2001/310/EF

- 9 I femte, sjette og niende betragtning til Kommissionens henstilling 98/257 anføres:

»[D]e erfaringer, som flere medlemsstater har gjort sig, viser, at alternative procedurer til udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet kan føre til gode resultater,

og det gælder både for forbrugere og for virksomheder, forudsat at visse grundlæggende principper overholdes, samtidig med at udgifterne ved bilæggelse af tvister på forbrugerområdet og bilæggelsens varighed reduceres.

[M]ed sådanne principper på europæisk plan vil det blive lettere at iværksætte udenretslige procedurer til bilæggelse af tvister på forbrugerområdet; i forbindelse med grænseoverskridende konflikter ville de eksisterende udenretslige organer i de forskellige medlemsstater have større tillid til hinanden og forbrugerne til de forskellige nationale procedurer; principperne vil endvidere gøre det muligt for udbydere af udenretslige tjenester i én medlemsstat at tilbyde deres tjenester i en anden medlemsstat.

[...]

[D]enne henstilling skal begrænse sig til de procedurer, der uafhængigt af deres benævnelse fører til en bilæggelse af tvisten på foranledning af en tredjemand, som foreslår eller foreskriver en løsning; følgelig er procedurer, som alene går ud på at bringe parterne sammen og forsøge at overtale dem til at finde en løsning i fællesskab, ikke omfattet.«

10 Punkt VI i henstilling 98/257 bestemmer under overskriften »Princippet om frihed«:

»Organets afgørelse kan ikke være bindende for parterne, medmindre parterne informeres herom forinden og accepterer det udtrykkeligt.

Forbrugerens valg af den udenretslige procedure kan ikke følge af en forpligtelse indgået inden tvistens opståen, når denne forpligtelse medfører, at forbrugeren mister sin ret til at indbringe en sag for de kompetente domstole med henblik på retslig bilæggelse.«

- ¹¹ Under overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer punkt I i Kommissionens henstilling 2001/310/EF af 4. april 2001 om principper for udenretslige organer til mindelig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet (EFT L 109, s. 56):

»1. Denne henstilling finder anvendelse på tredjepartsorganer, der er ansvarlige for ordninger for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, og som uanset deres benævnelse søger at bilægge en tvist ved at bringe parterne sammen og forsøge at overtale dem til at finde en løsning efter fælles overenskomst.

2. Den finder ikke anvendelse på forbrugerklageordninger, som forvaltes af en forretningsdrivende, og som anvendes i direkte samspil med forbrugeren, eller på sådanne ordninger, der varetager sådanne opgaver, og som forvaltes af den forretningsdrivende selv eller på dennes vegne.«

Nationale bestemmelser

- ¹² Den Italienske Republik har gennemført forsyningspligtdirektivet ved lovdekret nr. 259 af 1. august 2003 vedrørende lov om elektronisk kommunikation (GURI nr. 214 af 15.9.2003, s. 3).

13 Lovens artikel 84 bestemmer:

»1. Den myndighed, der er omhandlet i artikel 1, stk. 11, 12 og 13, i lov nr. 249 af 31. juli 1997 [om oprettelse af en tilsynsmyndighed for kommunikation og om forskrifter vedrørende telekommunikations- og radio- og tv-systemer (det almindelige tillæg til GURI nr. 214 af 15.9.2003, s. 3)], vedtager transparente, enkle og prisbillige udenretslige procedurer til behandling af uløste tvister, der involverer forbrugere og slutbrugere, vedrørende bestemmelserne i dette kapitel med henblik på at løse tvisterne rimeligt og hurtigt under fastsættelse af en tilbagebetalings- eller kompensationsordning, når dette findes berettiget.

2. Myndigheden tilskynder efter aftale med det permanente udvalg for forholdet mellem staten, regionerne og de selvstyrede provinser Trento og Bolzano samt i henhold til artikel 1, stk. 13, i lov nr. 249 af 31. juli 1997 til oprettelsen af klagekontorer og on-line-tjenester på et passende territorialt plan for at give forbrugere og slutbrugere lettere adgang til tvistbilæggelse med den nuværende bemanning og med udstyr, der kan erhverves gennem almindelige kreditter på budgettet uden efterfølgende ændring af udgifterne.

3. Når en tvist vedrører personer fra andre medlemsstater, samordner myndigheden sin indsats med andre berørte bilæggelsesmyndigheder med henblik på at løse tvisten.

4. Denne artikel berører ikke de gældende retsprocedurer og, indtil de i stk. 1 og 2 fastsatte bestemmelser gennemføres, de udenretslige procedurer for tvistbilæggelse, der er gældende på datoen for lovens offentliggørelse i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* [Den Italienske Republiks Officielle Tidende].«

- 14 I henhold til lov nr. 249 af 31. juli 1997 hører tvister på området for elektronisk kommunikation mellem slutbrugere og udbydere om tilsidesættelse af bestemmelserne om forsyningspligttydelser og om slutbrugernes rettigheder under tilsynsmyndigheden for kommunikations beføjelser.
- 15 Ved afgørelse 173/07/CONS (GURI nr. 120 af 25.5.2007, s. 19) vedtog tilsynsmyndigheden for kommunikation en forordning om bilæggelse af tvister mellem kommunikationsudbydere og slutbrugere (herefter »bilæggelsesforordningen«).
- 16 Artikel 3 i bilæggelsesforordningen bestemmer:

»1. De i artikel 2, stk. 1, omhandlede tvister kan ikke indbringes for domstolene, før den obligatoriske forligsmægling er blevet gennemført ved det stedligt kompetente Co.re.com [regionalt kommunikationsudvalg], som er bemyndiget til at mægle, eller ved de i artikel 13 omhandlede organer til udenretslig bilæggelse af tvister.

2. Såfremt det stedligt kompetente Co.re.com ikke har den i stk. 1 omhandlede bemyndigelse, skal den obligatoriske forligsmægling iværksættes ved de i artikel 13 omhandlede organer.

3. Fristen for afslutning af forligsproceduren er 30 dage regnet fra datoen for procedurens iværksættelse. Efter udløbet af denne frist kan sagens parter anlægge sag ved retten, selv om forligsproceduren ikke er afsluttet.«

17 Bilægelsesforordningens artikel 13 bestemmer:

»1. I stedet for at iværksætte en forligsprocedure ved et Co.re.com kan sagens parter iværksætte den obligatoriske forligsmægling ved de i denne forordnings artikel 1, litra o), omhandlede organer til udenretslig bilæggelse af forbrugertvister, bl.a. elektronisk.

2. Forbrugerne kan ligeledes henvende sig til et af de organer, der er oprettet ved overenskomst mellem de erhvervsdrivende og de repræsentative nationale forbrugersammenslutninger, forudsat at disse organer arbejder gratis og overholder de i henstilling 2001/310/EF omhandlede principper om gennemsigtighed, billighed og effektivitet.

3. Den ajourførte oversigt over organer omfattet af ovenstående stykker findes på myndighedens hjemmeside.

4. Organer oprettet i overensstemmelse med stk. 2 noteres på oversigten omtalt i ovenstående stykke efter efterprøvelse af, at de i stk. 2 nævnte principper er overholdt, efter fremsættelse af en konkret anmodning, som underskrives af parterne og vedlægges en aftale indgået mellem udbyderen og i hvert fald to tredjedele af de repræsentative forbrugerorganisationer på nationalt plan samt et eksemplar af procesreglementet.

5. Anmodningen skal fornyes hvert andet år efter samme procedure. Hvis der ikke fremsættes en ny anmodning, sletter myndigheden af egen drift organet fra oversigten omhandlet af stk. 3 ovenfor.

6. Myndigheden kan efter erklæring fra enhver berørt person beslutte at fjerne organer fra oversigten, i forhold til hvilke den fastslår, at principperne fremsat i stk. 2 ikke er overholdt.«

Tvisterne i hovedsagerne og det præjudicielle spørgsmål

- 18 Det følger af forelæggelseskendelserne, at de sagsøgte i hovedsagerne i alle de sager, der er indledt af sagsøgerne i hovedsagerne, i medfør af bilæggelsesforordningens artikel 3 og 13 har påstået, at disse søgsmål ikke kunne anlægges, eftersom sagsøgerne i hovedsagerne ikke forudgående havde indledt det obligatoriske mæglingsforsøg for Co.re.com i henhold til disse bestemmelser.
- 19 Ifølge den forelæggende ret er det Co.re.com, der er foreskrevet i den nationale lovgivning, imidlertid endnu ikke oprettet i regionen Campania, hvilket gjorde det nødvendigt at forsøge den obligatoriske mægling for andre organer, nemlig de af bilæggelsesforordningens artikel 13 omhandlede. Der er imidlertid ikke foretaget en efterprøvelse af disse organer i forhold til principperne i henstilling 2001/310, navnlig hvad angår såvel vederlagsfriheden eller rimeligheden af de ved mæglingsforsøget for sidstnævnte skabte udgifter som mæglingsprocedurernes anseelse eller lethed.
- 20 Selv om der var blevet oprettet et Co.re.com i regionen Campania, finder den forelæggende ret under alle omstændigheder, at forligsmæglingens obligatoriske karakter, som den er fastsat ved den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, kan udgøre en hindring for slutbrugernes håndhævelse af deres rettigheder, særligt fordi den nævnte mægling nødvendigvis skal foretages elektronisk. Den forelæggende ret har endvidere påpeget, at et mæglingsforsøg allerede blev foretaget under det første retsmøde i den almindelige domstolsprøvelse.

- 21 På denne baggrund har Giudice di pace di Ischia i hver verserende sag besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Har fællesskabsbestemmelserne i [EMRK's] artikel 6 [...], [forsyningspligt direktivet], direktiv [1999/44], [henstilling 2001/310] og [henstilling 98/257] direkte bindende virkning, og skal de fortolkes således, at der i forbindelse med tvister»på området for elektronisk kommunikation mellem slutbrugere og udbydere om tilsidesættelse af bestemmelserne om forsyningspligt ydelser og de af slutbrugernes rettigheder, der er følger af lovbestemmelser, myndighedernes afgørelser, kontraktretlige bestemmelser og chartre for tjenesteydelser«(tvister omfattet af artikel 2 i [den forordning, der er knyttet til] afgørelse nr. 173/07/CONS [som bilag]), ikke kan stilles krav om obligatorisk forligsmægling, uden hvilken retssagen afvises, idet de fællesskabsretlige bestemmelser har forrang i forhold til artikel 3, stk. 1, i [den forordning, der er knyttet] til tilsynsmyndigheden for kommunikations afgørelse [som bilag]?«

- 22 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16. september 2008 er sagerne C-317/08 — C-320/08 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Om det præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 23 Under retsmødet har den italienske regering nedlagt påstand om, at det præjudicielle spørgsmål afvises. Det er denne regerings opfattelse, at spørgsmålet er rent hypotetisk, eftersom den forelæggende ret ikke har præciseret, hvilke rettigheder indrømmet af EU-retten der er genstand for tvisterne i hovedsagerne.

- 24 Kommissionen har, uden at den dog har nedlagt påstand om afvisning, ligeledes bemærket, at det er nødvendigt at have et element af forbindelse mellem tvisterne i hovedsagerne og EU-retten, hvilket ifølge Kommissionen ikke kan udledes direkte af forelæggelserne.
- 25 Det bemærkes i denne henseende, at det inden for rammerne af den procedure, der er indført ved artikel 234 EF, udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom af 18.7.2007, sag C-119/05, Lucchini, Sml. I, s. 6199, præmis 43, af 22.12.2008, sag C-414/07, Magoora, Sml. I, s. 10921, præmis 22, og af 16.7.2009, sag C-12/08, Mono Car Styling, Sml. I, s. 6653, præmis 27).
- 26 Domstolen kan således kun afvise en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagerne eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 39, og af 5.12.2006, forenede sager C-94/04 og C-202/04, Cipolla m.fl., Sml. I, s. 11421, præmis 25, samt Magoora-dommen, præmis 23, og Mono Car Styling-dommen, præmis 28).
- 27 Hvad angår de foreliggende præjudicielle sager skal det fastslås, at forelæggelsesken-delserne indeholder en detaljeret fremstilling af de retlige og faktiske omstændigheder i hovedsagerne såvel som årsagerne til, at den forelæggende ret finder, at svaret på det stillede spørgsmål er nødvendigt for, at den kan afsige dom.

- 28 Desuden står det, selv om det er rigtigt, at forelæggelseskendelserne ikke detaljeret fremlægger tvisterne i hovedsagerne og navnlig de konkrete rettigheder og forpligtelser, der er genstand for disse tvister, ikke desto mindre fast, at tvisterne vedrører elektroniske kommunikationstjenester mellem slutbrugere og udbydere samt procedurerne for løsning af disse tvister, idet den forelæggende ret ligeledes udtrykkeligt har henvist til betragtning 47 til forsyningspligt direktivet og artikel 34 heri.
- 29 Det skal således fastslås, at det stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, og at denne fortolkning er nødvendig for løsningen af tvisterne i hovedsagerne.
- 30 Anmodningen om præjudiciel afgørelse skal derfor antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

- 31 Det skal indledningsvis bemærkes, at det af den forelæggende ret stillede spørgsmål ikke blot vedrører forsyningspligt direktivet, henstilling 98/257 og retten til en effektiv retsbeskyttelse, der er fastsat i EMRK's artikel 6, men ligeledes direktiv 1999/44 og henstilling 2001/310.
- 32 Hvad angår direktiv 1999/44 skal det fastslås, at det ikke finder anvendelse i hovedsagerne, eftersom kommunikationstjenester i henhold til direktivets artikel 1 ikke er omfattet af dets anvendelsesområde.

- 33 I forhold til henstilling 2001/310 skal det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til betragtning 47 til forsyningspligtdirektivet bør henholde sig fuldt ud til henstilling 98/257, når de iværksætter procedurer til afgørelse af tvister omfattet af forsyningspligtdirektivet.
- 34 I henhold til niende betragtning til sidstnævnte henstilling er dettes anvendelsesområde begrænset til de procedurer, der uafhængigt af deres benævnelse fører til en bilæggelse af tvisten på foranledning af en tredjemand, som foreslår eller foreskriver en løsning, uden at det dog omfatter procedurer, der som de i henstilling 2001/310 foreskrevne alene går ud på at bringe parterne sammen og forsøge at overtale dem til at finde en løsning i fællesskab.
- 35 Det skal således fastslås, at procedurer til afgørelse af tvister i henhold til forsyningspligtdirektivet ikke alene bør gå ud på at bringe parterne sammen og forsøge at overtale dem til at finde en løsning i fællesskab, men skal føre til en afgørelse af tvisten på foranledning af en tredjemand, som foreslår eller foreskriver en løsning.
- 36 I tvisterne i hovedsagerne er den obligatoriske udenretslige procedure i henhold til national lovgivning ikke begrænset til at bringe parterne sammen, men foreslår på foranledning af et mæglingsorgan disse en løsning. Det skal dermed fastslås, at henstilling 2001/310 heller ikke finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne.
- 37 Følgelig skal den forelæggende rets spørgsmål forstås således, at den i det væsentlige ønsker oplyst, om forsyningspligtdirektivets artikel 34 og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter tvister om elektroniske kommunikationstjenester mellem slutbrugere

og udbydere af disse tjenester, der hører under de rettigheder, der er tillagt ved dette direktiv, skal gøres til genstand for et obligatorisk udenretsligt mæglingsforsøg som betingelse for, at et spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Forsyningspligt direktivets artikel 34

- 38 I henhold til forsyningspligt direktivets artikel 34 skal medlemsstaterne sikre, at der findes transparente, enkle og prisbillige udenretslige procedurer, som muliggør en retfærdig og hurtig bilæggelse af tvister, der involverer forbrugere, om spørgsmål, der er omfattet af dette direktiv. Disse procedurer berører ikke de nationale retsprocedurer.
- 39 Som bemærket i denne doms præmis 33, bør medlemsstaterne henholde sig fuldt ud til henstilling 98/257, når de iværksætter disse udenretslige procedurer.
- 40 Det skal i den forbindelse bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at selv om henstillinger ikke tilsigter at være bindende og dermed ikke kan skabe nogen rettigheder, som private kan påberåbe sig ved en national retsinstans, kan de dog ikke anses for at være ganske uden retsvirkninger. De nationale retsinstanser skal således ved afgørelsen af tvister, der indbringes for dem, tage hensyn til henstillingerne, navnlig når disse kan bidrage til fortolkningen af nationale bestemmelser udstedt til gennemførelse heraf, eller når der er tale om henstillinger, som har til formål at udfylde bindende EU-bestemmelser (jf. dom af 13.12.1989, sag C-322/88, Grimaldi, Sml. s. 4407, præmis 7, 16 og 18, og af 11.9.2003, sag C-207/01, Altair Chimica, Sml. I, s. 8875, præmis 41).

- 41 Det skal imidlertid fastslås, at hverken forsyningspligtdirektivet eller henstilling 98/257 foreskriver reglerne for eller de præcise kendetegn ved de udenretslige procedurer, der skal iværksættes, ud over de forhold, der er nævnt i direktivets artikel 34 og gentaget i denne doms præmis 38, samt de principper om uafhængighed, åbenhed, kontradiktion, effektivitet, frihed og repræsentation, der er omhandlet i henstilling 98/257.
- 42 Blandt ovennævnte forhold og principper skal det bemærkes, at ingen af disse giver mulighed for at fastslå en begrænsning i medlemsstaternes beføjelser i muligheden for at gøre procedurerne for den udenretslige tvistbilægelse obligatorisk.
- 43 Det skal i den forbindelse bemærkes, at den eneste betingelse pålagt herved i henhold til forsyningspligt direktivets artikel 34, stk. 4, samt det frihedsprincip, der er omhandlet i punkt VI i henstilling 98/257, er bevarelsen af retten til at indbringe en sag for de kompetente domstole med henblik på retslig bilægelse.
- 44 Eftersom forsyningspligt direktivet ikke bestemmer yderligere om reglerne eller kendetegnene for procedurerne i henhold til dets artikel 34, tilkommer det følgelig medlemsstaterne at fastsætte reglerne for disse procedurer, herunder om de er obligatoriske, idet de tager hensyn til dette direktivs effektive virkning.
- 45 Det skal i den forbindelse fastslås, at forsyningspligt direktivets artikel 34, stk. 1, har til formål at pålægge medlemsstaterne at oprette udenretslige procedurer til behandling af uløste tvister, der involverer forbrugere, om spørgsmål, der er omfattet af dette direktiv. Under disse omstændigheder kan den omstændighed, at en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede ikke blot har fastlagt en udenretslig mæglingsprocedure, men endvidere har gjort anvendelsen heraf obligatorisk forud for indbringelsen af sagen for en retsinstans, ikke skade gennemførelsen af ovennævnte

formål. Tværtimod tilsigter en sådan lovgivning endda at styrke forsyningspligt-direktivets effektive virkning, idet den sikrer den systematiske anvendelse af en udenretslig procedure for tvistbilæggelse.

- 46 Eftersom fastlæggelsen af en procedure for obligatoriske mæglingsforsøg udgør en betingelse for, at en sag kan antages til behandling ved en retsinstans, er der dog grundlag for at undersøge, om den er forenelig med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

Ækvivalensprincippet, effektivitetsprincippet og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse

- 47 For det første tilkommer det, hvis der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, i henhold til fast retspraksis hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne, hvorved medlemsstaterne imidlertid har en forpligtelse til konkret at sikre, at disse rettigheder effektivt beskyttes (jf. dom af 15.4.2008, sag C-268/06, *Impact*, Sml. I, s. 2483, præmis 44 og 45, og *Mono Car Styling*-dommen, præmis 48).

- 48 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. *Impact*-dommen, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

- 49 Disse krav om ækvivalens og effektivitet er udtryk for medlemsstaternes almindelige forpligtelse til at sikre retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten. De gælder såvel med hensyn til udpegningen af de retsinstanser, der har kompetence til at påkende sager, der støttes på disse rettigheder, som med hensyn til definitionen af de processuelle regler (jf. Impact-dommen, præmis 47 og 48, og dom af 29.10.2009, sag C-63/08, Pontin, Sml. I, s. 10467, præmis 44).
- 50 I tvisterne i hovedsagerne er ækvivalensprincippet overholdt.
- 51 Den forelæggende ret har nemlig ikke fremhævet noget forhold om en eventuel tilsidesættelse af ækvivalensprincippet. Endvidere har den italienske regering under retsmødet bekræftet, at den af hovedsagerne omhandlede nationale bestemmelse finder anvendelse uden forskel på tilsidesættelser af såvel EU-retten som af national ret vedrørende elektronisk kommunikation.
- 52 Hvad angår effektivitetsprincippet er det korrekt, at det påvirker borgernes udøvelse af de rettigheder, de er blevet tillagt i henhold til forsyningspligt-direktivet, at der pålægges en forudgående iværksættelse af en udenretslig mægling som betingelse for at kunne antage et retligt søgsmål til behandling.
- 53 Forskellige forhold viser imidlertid, at en obligatorisk mæglingsprocedure som den i hovedsagerne omhandlede ikke gør det praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, som retssubjekterne er tillagt i henhold til det pågældende direktiv.
- 54 For det første er resultatet af mæglingsproceduren nemlig ikke bindende for de pågældende parter og påvirker således ikke deres ret til at indbringe sagen for en domstol.

- 55 For det andet medfører mæglingsproceduren under normale omstændigheder ikke en væsentlig forsinkelse for at indbringe sagen for en domstol. Fristen for afslutning af forligsproceduren er nemlig 30 dage regnet fra datoen for procedurens iværksættelse. Efter udløbet af denne frist kan sagens parter anlægge sag ved retten, selv om forligsproceduren ikke er afsluttet.
- 56 For det tredje suspenderes forældelsen af rettighederne under mæglingsproceduren.
- 57 For det fjerde er der ikke udgifter forbundet med mæglingsproceduren for Co.re.com. De sagsakter, som er blevet fremlagt for Domstolen, indeholder ikke oplysninger om, at udgifterne til mæglingsprocedurer for andre organer er betydelige.
- 58 Udøvelsen af de rettigheder, der er blevet tillagt ved forsyningspligt direktivet, kan dog gøres praktisk umulig eller uforholdsmæssig vanskelig for visse retssubjekter og navnlig dem, der ikke har internetadgang, såfremt der kun er elektronisk adgang til mæglingsproceduren. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet, navnlig i betragtning af bestemmelsen i bilæggelsesforordningens artikel 13, stk. 1.
- 59 Det tilkommer endvidere denne retsinstans at efterprøve, om mæglingsproceduren i undtagelsestilfælde, hvor det er nødvendigt at træffe foreløbige forholdsregler, enten tillader eller ikke forhindrer, at disse forholdsregler træffes.
- 60 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning er i overensstemmelse med effektivitetsprincippet, for så vidt som adgang til mæglingsproceduren ikke udelukkende er mulig ad elektronisk vej, og

foreløbige forholdsregler er mulige i undtagelsestilfælde, hvor situationens uopsættelighed kræver det.

- 61 Det skal for det andet bemærkes, at princippet om effektiv domstolsbeskyttelse er et almindeligt EU-retligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatnings-traditioner, og som er fastslået i EMRK's artikel 6 og 13. Dette princip blev i øvrigt bekræftet ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (jf. *Mono Car Styling-dommen*, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Det står i den forbindelse i hovedsagerne fast, at den nationale lovgivning ved at gøre realitetsbehandlingen af sager om elektroniske kommunikationstjenester, der er indbragt for retten, betinget af iværksættelsen af et obligatorisk mæglingsforsøg indfører en yderligere etape for at få adgang til retsinstanterne. Denne betingelse kan påvirke princippet om effektiv domstolsbeskyttelse.
- 63 Det følger ikke desto mindre af fast retspraksis, at de grundlæggende rettigheder ikke skal betragtes som absolutte rettigheder, men kan underlægges begrænsninger, forudsat at disse faktisk er nødvendige for at tilgodese de almene hensyn, som den omhandlede foranstaltning forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (jf. i denne retning dom af 15.6.2006, sag C-28/05, *Dokter m.fl.*, Sml. I, s. 5431, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis, samt Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.11.2001, *Fogarty mod Det Forenede Kongerige*, *Reports of Judgments and Decisions* 2001-XI, præmis 33).
- 64 Som den italienske regering har bemærket under retsmødet, skal det først fastslås, at de pågældende nationale bestemmelser tilsigter en hurtigere og billigere afgørelse af tvister vedrørende elektroniske kommunikationer samt en frigørelse af domstolene og dermed forfølger lovlige formål af almen interesse.

- 65 Endvidere ses det, at indførelsen af en udenretslig bilæggelsesprocedure som den i hovedsagerne foreskrevne ikke i betragtning af de præcise bestemmelser for nævnte procedures afvikling, der er nævnt i præmis 54-57 ovenfor, er uforholdsmæssige i forhold til det forfulgte formål. Som generaladvokaten har fastslået i punkt 47 i sit forslag til afgørelse, er der ikke et mindre restriktivt alternativ til iværksættelsen af en obligatorisk procedure, idet indførelsen af en rent frivillig forligsmægling ikke udgør et lige så velegnet middel til at nå de nævnte mål. Desuden er der ikke et åbenbart misforhold mellem disse mål og de eventuelle ulemper forårsaget af, at den udenretslige mæglingsprocedure er obligatorisk.
- 66 I betragtning af det ovenstående skal det fastslås, at den nationale procedure, der er tvist om i hovedsagerne, ligeledes er i overensstemmelse med princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, forudsat at de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 57 og 58, overholdes.
- 67 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares som følger:
- Forsyningspligt direktivets artikel 34 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter tvister om elektroniske kommunikationstjenester mellem slutbrugere og udbydere af disse tjenester, der hører under de rettigheder, der er tillagt ved dette direktiv, skal gøres til genstand for et obligatorisk udenretsligt mæglingsforsøg som betingelse for, at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling.
 - Ækvivalensprincippet, effektivitetsprincippet og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse er heller ikke til hinder for en national lovgivning, der for sådanne tvister pålægger, at en forudgående udenretslig mæglingsprocedure iværksættes, når denne procedure ikke medfører en bindende beslutning for parterne, ikke medfører en væsentlig forsinkelse for at indbringe sagen for en domstol,

suspendere forældelsen af de pågældende rettigheder og ikke medfører udgifter eller medfører ubetydelige udgifter for parterne, for så vidt som adgang til nævnte mæglingsprocedure imidlertid ikke udelukkende er mulig ad elektronisk vej, og foreløbige forholdsregler er mulige i undtagelsestilfælde, hvor situationens uopsættelighed kræver det.

Sagens omkostninger

- ⁶⁸ Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

- **Artikel 34 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»forsyningspligtdirektivet«) skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter tvister om elektroniske kommunikationstjenester mellem slutbrugere og udbydere af disse tjenester, der hører under de rettigheder, der er tillagt ved dette direktiv, skal gøres til genstand for et obligatorisk udenretsligt mæglingsforsøg som betingelse for, at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling.**

- **Ækvivalensprincippet, effektivitetsprincippet og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse er heller ikke til hinder for en national lovgivning, der**

for sådanne tvister pålægger, at en forudgående udenretslig mæglingsprocedure iværksættes, når denne procedure ikke medfører en bindende beslutning for parterne, ikke medfører en væsentlig forsinkelse for at indbringe sagen for en domstol, ophæver forældelsen af de pågældende rettigheder og ikke medfører udgifter eller medfører ubetydelige udgifter for parterne, for så vidt som adgang til nævnte mæglingsprocedure imidlertid ikke udelukkende er mulig ad elektronisk vej, og det er muligt at vedtage foreløbige forholdsregler i undtagelsestilfælde, hvor situationens uopsættelighed kræver det.

Underskrifter