

DOMSTOLENS DOM

14. juli 1994 *

I sag C-91/92,

angående en anmodning, som Giudice conciliatore di Firenze (Italien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Paola Faccini Dori

mod

Recreb Srl,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted (EFT L 372, s. 31),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco og D. A. O. Edward samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet (refererende dommer), F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: C. O. Lenz

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Faccini Dori ved advokat Vinicio Premuroso, Milano, samt advokaterne Annalisa Premuroso og Paolo Soldani Benzi, Firenze
- Recreb Srl ved advokat Michele Trovato, Rom, og advokat Anna Rita Alessandro, Firenze
- den tyske regering ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og Regierungsdirektor Claus-Dieter Quassowski, ligeledes Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede
- den hellenske regering ved assisterende juridisk konsulent Vasileios Kontolaimos, Statens Advokatkontor, og fuldmægtig Panagiotis Athanasoulis, sammesteds, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Marcello Conti
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Lucio Gussetti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

efter at der er indgivet besvarelser på Domstolens skriftlige spørgsmål af:

- den tyske regering ved Ernst Röder og Claus-Dieter Quassowski

— den franske regering ved directeur Jean-Pierre Puissochet, Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, og conseiller Catherine de Salins, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 16. marts 1993 er afgivet mundtlige indlæg af den danske regering ved juridisk konsulent Jørgen Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den tyske regering ved Ernst Röder og Claus-Dieter Quassowski, som befuldmægtigede, af den hellenske regering ved Vasileios Kontolaimos og Panagiotis Athanasoulis, som befuldmægtigede, af den franske regering ved Catherine de Salins, som befuldmægtiget, af den italienske regering ved professor Luigi Ferrari Bravo, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia, af den nederlandske regering ved adjunct juridisch adviseur Ton Heukels, Udenrigsministeriet, af Det Forenede Kongerige ved John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af Barrister Derrick Wyatt, og af Kommissionen ved Lucio Gussetti, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 9. februar 1994,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 24. januar 1992, indgået til Domstolen den 13. marts s.å., har Giudice conciliatore di Firenze (Italien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, for det første vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted (EFT L 372, s. 31, herefter benævnt »direktivet vedrørende aftaler indgået uden for fast forretningssted«), og for det andet vedrørende spørgsmålet, om dette direktiv kan påberåbes i en retssag mellem en handlende og en forbruger.

- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag, som Paola Faccini Dori, der bor i Monza (Italien), har anlagt mod selskabet Recreb Srl (herefter benævnt »Recreb«).
- 3 Af forelæggelseskendelsen fremgår, at selskabet Interdiffusion Srl den 19. januar 1989 på hovedbanegården i Milano (Italien), dvs. uden for selskabets forretningssted, indgik kontrakt med Faccini Dori om et engelskkursus pr. korrespondance uden først at være blevet kontaktet af Faccini Dori.
- 4 Nogle dage efter meddelte Faccini Dori ved anbefalet brev af 23. januar 1989 selskabet, at hun annullerede bestillingen. Selskabet anførte i sit svar af 3. juni 1989 på dette brev, at det havde overdraget sin fordring ifølge kontrakten til Recreb. Den 24. juni 1989 bekræftede Faccini Dori skriftligt over for Recreb, at hun var trådt tilbage fra kontrakten, og angav, at hun herved havde udnyttet sin ret ifølge direktivet vedrørende aftaler indgået uden for fast forretningssted til at træde tilbage fra aftalen.
- 5 Dette direktiv har, som det fremgår af betragtningerne til det, til formål at forbedre forbrugerbeskyttelsen og at fjerne den uensartethed, der præger de nationale lovgivninger vedrørende denne beskyttelse, hvilken uensartethed kan indvirke på fællesmarkedets funktion. I fjerde betragtning til direktivet udtales det, at det er et typisk træk ved aftaler, der indgås uden for den erhvervsdrivendes faste forretningssted, at det som regel er den erhvervsdrivende, der tager initiativet, og at forbrugeren slet ikke er forberedt og således bliver overrumplet. Som oftest kan forbrugeren ikke sammenligne tilbuddets kvalitet og pris med andre tilbud. I samme betragtning siges det, at dette overraskelsesmoment i almindelighed gør sig gældende ikke alene i forbindelse med aftaler, der indgås ved døren, men også ved andre former for aftaler, som den erhvervsdrivende indgår uden for sit faste forretningssted. Der skal derfor ved direktivet, jf. femte betragtning, gives forbrugeren

en frist på mindst syv dage til at træde tilbage fra aftalen, således at han har mulighed for at vurdere de forpligtelser, aftalen medfører.

- 6 Recreb indgav den 30. juni 1989 begæring til Giudice conciliatore di Firenze om afsigelse af betalingspålæg over for Faccini Dori med det aftalte beløb med tillæg af renter og omkostninger.
- 7 Ved kendelse afsagt den 20. november 1989 uden afholdelse af retsmøde pålagde nævnte ret Faccini Dori at betale de krævede beløb. Faccini Dori rejste indsigelse mod dette betalingspålæg ved samme ret. Hun gjorde herved endnu en gang gældende, at hun var trådt tilbage fra aftalen på de i direktivet angivne vilkår.
- 8 Det står imidlertid fast, at der ikke, da de for hovedsagen relevante begivenheder udspillede sig, i Italien var truffet foranstaltninger til at gennemføre direktivet i Italien, selv om fristen for direktivets gennemførelse var udløbet den 23. december 1987. Italien gennemførte nemlig først direktivet ved lovdekret nr. 50 af 15. januar 1992 (GURI, supplemento ordinario nr. 27 af 3.2.1992, s. 24), der trådte i kraft den 3. marts 1992.
- 9 For den forelæggende ret var det herefter et spørgsmål, om den kunne anvende direktivets bestemmelser, selv om dette ikke var gennemført af Italien på det for hovedsagen relevante tidspunkt.

- 10 Den har derfor forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, der lyder således:

»Kan direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 antages at indeholde tilstrækkeligt præcise og detaljerede regler, og kan direktivet i bekræftende fald i tidsrummet fra udløbet af den frist på 24 måneder, medlemsstaterne fik til at efterkomme direktivet, og indtil den italienske stat gennemfører det, afføde retsvirkninger i forholdet mellem private og den italienske stat samt i retsforhold mellem private indbyrdes?«

- 11 Det bemærkes, at det ved direktivet om aftaler indgået uden for fast forretningssted pålægges medlemsstaterne at udstede forskellige regler til regulering af retsforholdet mellem erhvervsdrivende og forbrugere. Når henses til beskaffenheden af tvisten i hovedsagen, hvis parter er en forbruger og en erhvervsdrivende, rejser det spørgsmål, den nationale ret har forelagt, to problemer, der må undersøges hver for sig. Det første er, om de bestemmelser i direktivet, der omhandler tilbagetrædelsesretten, indeholder ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser. Det andet er, om det, når der ikke er truffet gennemførelsesforanstaltninger, i sager mellem private borgere er muligt at påberåbe sig et direktiv, som pålægger medlemsstaterne at udstede visse regler, der netop skal regulere retsforhold mellem disse borgere.

Spørgsmålet, om direktivets bestemmelser om tilbagetrædelsesretten er ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser

- 12 Ifølge direktivets artikel 1, stk. 1, finder direktivet anvendelse på aftaler indgået mellem en erhvervsdrivende, der leverer varer og tjenesteydelser, og en forbruger, enten under en udflugt arrangeret af den erhvervsdrivende uden for dennes faste forretningssted eller i forbindelse med den erhvervsdrivendes besøg hos forbrugeren eller på forbrugers arbejdsplads, såfremt besøget ikke sker efter udtrykkelig anmodning fra forbrugeren.

- 13 I direktivets artikel 2 anføres det, at ved »forbruger« forstås en fysisk person, der ved en retshandel, som er omfattet af direktivet, optræder med et formål, der må anses at ligge uden for hans erhvervsmæssige virkefelt, mens ved »erhvervsdrivende« forstås en fysisk eller juridisk person, der ved indgåelsen af den pågældende retshandel optræder i sin egenskab af handlende eller erhvervsdrivende.
- 14 Disse bestemmelsers indhold er tilstrækkeligt præcist, til at den nationale ret kan afgøre, hvem der er debitor og kreditor for forpligtelserne, og hvilke ydelser de pågældende herefter har krav på. Det er ufornuddent at udstede andre regler til præcisering heraf. Den nationale ret skal herefter blot undersøge, om aftalen er blevet afsluttet under forhold som angivet i direktivet, og om parterne er en erhvervsdrivende og en forbruger i direktivets forstand.
- 15 Artikel 4 indeholder med henblik på beskyttelsen af en forbruger, der har afsluttet aftale under forhold som nævnt, en bestemmelse om, at den erhvervsdrivende skriftligt skal oplyse forbrugeren om dennes ret til at opsige aftalen samt om navn og adresse på en person, over for hvem denne ret kan udøves. Det tilføjes herved navnlig, at meddelelsen af oplysninger herom, i det i artikel 1, stk. 1, omhandlede tilfælde, skal afgives til forbrugeren samtidig med, at aftalen indgås. Endelig anføres det, at medlemsstaterne skal sørge for, at der i deres nationale lovgivning fastsættes egnede foranstaltninger til beskyttelse af forbrugeren, hvis den i artiklen omhandlede meddelelse ikke gives.
- 16 I øvrigt er det i direktivets artikel 5, stk. 1, bestemt, bl.a. at forbrugeren skal have ret til at træde tilbage fra aftalen ved at give meddelelse herom inden for en frist på

mindst syv dage at regne fra det tidspunkt, hvor den handlende i overensstemmelse med den fremgangsmåde og de betingelser, der gælder i henhold til national ret, har givet ham oplysning om hans ret. I stk. 2 hedder det, at denne meddelelse har den virkning, at forbrugeren frigøres fra enhver forpligtelse i henhold til aftalen.

- 17 Ved direktivets artikel 4 og 5 gives der utvivlsomt medlemsstaterne en vis skønsmargen for så vidt angår beskyttelsen af forbrugeren i tilfælde, hvor den erhvervsdrivende ikke giver de nævnte oplysninger, og for så vidt angår fastsættelse af den frist og de former, der gælder for tilbagetrædelsen. Dette forhold har imidlertid ingen indflydelse på spørgsmålet om, hvorvidt det i hovedsagen omtvistede direktivs bestemmelser er ubetingede og præcise. For dette skøn udelukker ikke, at det kan afgøres, hvilke rettigheder der mindst bliver tale om. Herom siges det i artikel 5, at der skal gives meddelelse om tilbagetrædelsen inden for en frist på mindst syv dage at regne fra det tidspunkt, hvor forbrugeren har modtaget de oplysninger, som kræves af den erhvervsdrivende. Det er således muligt at afgøre, hvilken mindstebeskyttelse der under alle omstændigheder skal indføres.
- 18 Spørgsmålet fra den nationale ret skal således for så vidt angår det første problem, det rejser, besvares med, at bestemmelserne i direktivets artikel 1, stk. 1, samt artikel 2 og 5 er ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser, når det skal fastlægges, hvem der er parter i aftalen, samt hvornår der senest skal gives meddelelse om tilbagetrædelsen.

Spørgsmålet, om direktivets bestemmelser om tilbagetrædelsesretten kan påberåbes i en retssag mellem en forbruger og en erhvervsdrivende

- 19 Det andet problem, som ligger i spørgsmålet fra den nationale ret, er det mere specielle problem, om forbrugerne, når der ikke er truffet foranstaltninger til gennemførelse inden for de fastsatte frister, kan påberåbe sig selve direktivet til støtte for deres ret til tilbagetræden over for erhvervsdrivende, som de har afsluttet aftale med, og gøre denne ret gældende under en sag for en national domstol.
- 20 Det er i Domstolens faste praksis siden dommen af 26. februar 1986 (sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48) blevet fastholdt, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer.
- 21 Den forelæggende ret har anført, at en begrænsning af retsvirkningerne af direktiver, hvis bestemmelser er ubetingede og tilstrækkeligt præcise, men ikke er blevet gennemført i national ret, i retsforhold mellem statslige myndigheder og private borgere medfører, at en retsakt, der har almen gyldig karakter, kun kan få virkninger som sådan i forhold mellem visse retssubjekter, skønt staten i italiensk ret ligesom i alle andre moderne retsstater, der bygger på legalitetsprincippet, er et retssubjekt på lige fod med alle andre. Såfremt direktivet kun kan påberåbes over for staten, bliver der nærmest tale om en sanktionering af manglende vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger ved lovgivning, som om dette var et rent privatretligt retsforhold.

- 22 Det bemærkes i den forbindelse, at praksis vedrørende adgangen til at støtte ret på direktiver i forhold til statslige myndigheder, jf. herved nævnte Marshall-dom af 26. februar 1986 (præmis 48 og 49), hviler på den bindende karakter, som et direktiv har efter traktatens artikel 189, og som kun består i forhold til »enhver medlemsstat, som det rettes til«. Denne praksis skal hindre, at »[en medlemsstat] kan forbedre sin retsstilling ved ikke at efterkomme fællesskabsretten«.
- 23 Det ville nemlig være uantageligt, at den medlemsstat, som Fællesskabets lovgivende myndighed pålægger at vedtage visse bestemmelser, der dels skal regulere forholdet mellem den — eller dens myndigheder — og private borgere, dels skal give disse adgang til at påberåbe sig visse rettigheder, kunne gøre gældende, at den ikke har opfyldt sine forpligtelser, hvorved den således kunne berøve privatpersoner denne adgang. Domstolen har i samklang hermed anerkendt, at der over for staten (eller statslige myndigheder) kan støttes ret på visse bestemmelser i direktiverne om indgåelse af de forskellige former for offentlige kontrakter (jf. dom af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839) og i direktiverne om harmonisering af omsætningsafgifter (jf. dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53).
- 24 En udvidelse af denne praksis, således at den også kommer til at omfatte retsforhold mellem private, ville være ensbetydende med, at der tillægges Fællesskabet beføjelser til at udstede regler, der direkte skaber forpligtelser for private, selv om en kompetence hertil kun tilkommer Fællesskabet med dets kompetence til at udstede forordninger.
- 25 Heraf følger, at forbrugerne ikke, når der ikke er truffet foranstaltninger til at gennemføre direktivet inden for de fastsatte frister, kan påberåbe sig selve direktivet til støtte for en ret til tilbagetræden over for de erhvervsdrivende, som de har afsluttet aftale med, og påberåbe sig denne ret under en sag for en national domstol.

- 26 Endvidere bemærkes, at det i Domstolens faste praksis siden dommen af 10. april 1984 (sag 14/83, von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 26) er fastslået, at den pligt for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål, og pligten i medfør af traktatens artikel 5 til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af denne pligt, påhviler alle myndighederne i medlemsstaterne, herunder også domstolene inden for deres kompetence. Af dom af 13. november 1990 (sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135, præmis 8) og dom af 16. december 1993 (sag C-334/92, Wagner Miret, Sml. I, s. 6911, præmis 20) fremgår, at den nationale domstol ved anvendelsen af nationale retsfor skrifter, hvad enten de er ældre eller yngre end direktivet, er forpligtet til, i videst muligt omfang, at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål og at fremkalde det med direktivet tilsigtede resultat, og således handle i overensstemmelse med traktatens artikel 189, stk. 3.
- 27 I øvrigt bemærkes, at såfremt de med direktivet tilsigtede mål ikke kan nås gennem fortolkning, er medlemsstaterne ifølge dom af 19. november 1991 (forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 39) forpligtet til at erstatte tab, som er forvoldt private som følge af undladelsen af at gennemføre direktivet, når tre betingelser er opfyldt. For det første skal de mål, der tilsigtes med direktivet, indebære, at private tillægges rettigheder, for det andet skal indholdet af disse rettigheder kunne fastslås på grundlag af selve direktivets bestemmelser, og for det tredje skal der være årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab.
- 28 Det er utvivlsomt, at det ligger i formålet med direktivet om aftaler indgået uden for fast forretningssted, at der skal tillægges private borgere rettigheder, ligesom det er utvivlsomt, at det alene på grundlag af direktivets bestemmelser kan afgøres, hvad disse rettigheder mindst indeholder (jf. ovenfor i præmis 17).

- 29 Såfremt der lides et tab, og dette tab er en følge af, at staten har tilsidesat sin forpligtelse, påhviler det den nationale ret at påse, at der efter nationale erstatningsregler ydes forbrugerne erstatning for det tab, de har lidt.
- 30 Vedrørende det andet problem, der ligger i spørgsmålet fra den nationale ret, må det på baggrund af det ovenfor anførte fastslås, at forbrugerne ikke, når der ikke inden for de fastsatte frister er truffet foranstaltninger til at gennemføre direktivet, over for de erhvervsdrivende, som de har afsluttet aftale med, kan gøre gældende, at de i henhold til selve direktivet har en tilbagetrædelsesret, og påberåbe sig denne ret under en sag for en national domstol. En national domstol er imidlertid ved anvendelsen af nationale retsfor skrifter, hvad enten de er ældre eller yngre end direktivet, forpligtet til, i videst muligt omfang, at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål.

Sagens omkostninger

- 31 De udgifter, der er afholdt af den danske, den tyske, den hellenske, den franske, den italienske og den nederlandske regering og af Det Forenede Kongerige samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Giudice conciliatore di Firenze ved kendelse af 24. januar 1992, for ret:

- 1) Bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, samt artikel 2 og 5 i Rådets direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted er ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser, når det skal fastlægges, hvem der er parter i aftalen, samt hvornår der senest skal gives meddelelse om tilbagetrædelsen.
- 2) Forbrugerne kan ikke, når der ikke inden for de fastsatte frister er truffet foranstaltninger til at gennemføre direktivet, over for de erhvervsdrivende, som de har afsluttet aftale med, gøre gældende, at de i henhold til selve direktivet har en tilbagetrædelsesret, og påberåbe sig denne ret under en sag for en national domstol. En national domstol er imidlertid ved anvendelsen af nationale retsforskrifter, hvad enten de er ældre eller yngre end direktivet, forpligtet til, i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Edward

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1994.

R. Grass

O. Due

Justitssekretær

Præsident