

FACCINI DORI

ARREST VAN HET HOF
14 juli 1994 *

In zaak C-91/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Giudice conciliatore di Firenze (Italië), in het aldaar aanhangig geding tussen

P. Faccini Dori

en

Recreb Srl,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten (PB 1985, L 372, blz. 31),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco en D. A. O. Edward, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, R. Joliet (rapporteur), F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- P. Faccini Dori, vertegenwoordigd door V. Premuroso, advocaat te Milaan, en A. Premuroso en P. Soldani Benzi, advocaten te Florence,
- Recreb Srl, vertegenwoordigd door M. Trovato, advocaat te Rome, en A. R. Alessandro, procureur te Florence,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en C.-D. Quassowski, Regierungsdi- rektor bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Kontolaimos, adjunct-juridisch adviseur bij de juridische dienst van de staat, en P. Athanasoulis, ambtenaar juridische zaken bij de juridische dienst van de staat, als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door M. Conti, avvocato dello Stato,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Gussetti, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gelet op de antwoorden op de schriftelijke vraag van het Hof, ingediend door:

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder en C.-D. Quassowski,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door J.-P. Puissochet, directeur van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. de Salins, adviseur bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder en C.-D. Quassowski, als gemachtigden, de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Kontolaimos en P. Athanasoulis, als gemachtigden, de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, als gemachtigde, de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, als gemachtigde, bijgestaan door I. Braguglia, avvocato dello Stato, de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door T. Heukels, assistent-juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, als gemachtigde, bijgestaan door D. Wyatt, Barrister, en de Commissie, vertegenwoordigd door L. Gussetti, als gemachtigde, ter terechtzitting van 16 maart 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 februari 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 24 januari 1992, ingekomen bij het Hof op 18 maart daaraanvolgend, heeft de Giudice conciliatore di Firenze (Italië) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld, in de eerste plaats over de uitlegging van richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten (PB 1985, L 372, blz. 31; hierna: „richtlijn buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten”), en in de tweede plaats over de mogelijkheid om op de richtlijn een beroep te doen in een geding tussen een handelaar en een consument.

- 2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen P. Faccini Dori, wonende te Monza (Italië), en Recreb Srl (hierna: „Recreb”).

- 3 Blijkens de verwijzingsbeschikking had de vennootschap Interdiffusion Srl met Faccini Dori, die hier van tevoren niet om had verzocht, in het centraal station te Milaan (Italië), dus buiten de ruimten van de vennootschap, een overeenkomst gesloten voor een schriftelijke cursus Engels.

- 4 Enkele dagen later, op 23 januari 1989, deelde Faccini Dori deze vennootschap bij aangetekende brief mee, dat zij haar bestelling annuleerde. De vennootschap antwoordde op 3 juni 1989, dat zij haar vordering aan Recreb had gecedeerd. Op 24 juni 1989 bevestigde Faccini Dori schriftelijk aan Recreb, dat zij afstand van haar intekening had gedaan en gebruik maakte van de mogelijkheid tot het doen van afstand als bedoeld in de richtlijn buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten.

- 5 Blijkens de overwegingen van de considerans dient deze richtlijn bij te dragen tot een betere bescherming van de consument en een einde te maken aan de dispariteiten tussen de nationale wettelijke voorschriften terzake, welke dispariteiten van invloed kunnen zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt. Luidens de vierde overweging gaat in geval van overeenkomsten die buiten de verkooppunten van de handelaar worden gesloten, het initiatief tot de besprekingen in de regel van de handelaar uit, en heeft de consument zich op generlei wijze op deze besprekingen voorbereid, zodat hij vaak wordt overvallen. De consument is dikwijls niet in staat, kwaliteit en prijs van het aanbod met andere aanbiedingen te vergelijken. Volgens deze overweging bestaat dit verrassingselement niet alleen bij via huis-aan-huisverkoop gesloten overeenkomsten, doch ook bij andere typen overeenkomsten waartoe de handelaar buiten zijn verkooppunten het initiatief neemt. Blijkens de vijfde overweging heeft deze richtlijn dus tot doel, de consument het recht te ver-

lenen de overeenkomst binnen een termijn van ten minste zeven dagen op te zeggen, zodat hij zich kan beraden over de verplichtingen die voor hem uit de overeenkomst voortvloeien.

- 6 Op 30 juni 1989 verzocht Reçreb de Giudice conciliatore di Firenze Faccini Dori te gelasten haar het overeengekomen bedrag, vermeerderd met interessen en kosten, te betalen.

- 7 Bij niet-contradictoir bevelschrift van 20 november 1989 veroordeelde deze rechter Faccini Dori tot betaling van hogerbedoelde bedragen. Faccini Dori deed bij dezelfde rechter verzet tegen dit bevelschrift, en hield staande, dat zij afstand van de overeenkomst had gedaan onder de door de richtlijn voorgeschreven voorwaarden.

- 8 Vaststaat evenwel, dat Italië ten tijde van de feiten geen enkele maatregel tot omzetting van de richtlijn had genomen, hoewel de omzettingstermijn op 23 december 1987 was verstreken. Italië heeft de richtlijn namelijk eerst in nationaal recht omgezet bij decreto legislativo nr. 50 van 15 januari 1992 (GURI, gewoon supplement bij nr. 27 van 3.2.1992, blz.24), in werking getreden op 3 maart 1992.

- 9 De verwijzende rechter vroeg zich af, of hij de bepalingen van de richtlijn kon toepassen, hoewel deze ten tijde van de feiten door Italië niet in nationaal recht was omgezet.

10 Hij heeft derhalve het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Moet richtlijn 85/577/EEG van 20 december 1985 voldoende nauwkeurig en gedetailleerd worden geacht en, zo ja, kon zij in de periode tussen het verstrijken van de aan de Lid-Staten verleende omzettingstermijn van vierentwintig maanden en de dag waarop Italië die richtlijn in nationaal recht heeft omgezet, effect sorteren in de betrekkingen tussen particulieren en de Italiaanse Staat en in de betrekkingen tussen particulieren onderling?”

11 Opgemerkt zij, dat de richtlijn buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten voor de Lid-Staten de verplichting meebrengt, bepaalde voorschriften vast te stellen om de rechtsbetrekkingen tussen handelaren en consumenten te regelen. Gelet op de aard van het geding, namelijk tussen een consument en een handelaar, doet de vraag van de nationale rechter twee vraagstukken rijzen die afzonderlijk moeten worden onderzocht: in de eerste plaats, of de bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op het recht van afstand, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, en in de tweede plaats, of een richtlijn die de Lid-Staten verplicht, bepaalde voorschriften vast te stellen om de betrekkingen tussen particulieren nauwkeurig te regelen, bij gebreke van omzettingsmaatregelen kan worden ingeroepen in geschillen tussen deze particulieren.

De vraag, of de richtlijnbe­palingen inzake het recht van afstand onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn

12 Volgens artikel 1, lid 1, is de richtlijn van toepassing op overeenkomsten die tussen een handelaar die goederen levert of diensten verricht, en een consument worden gesloten tijdens een door de handelaar buiten zijn verkooppunten georganiseerde excursie, of tijdens een bezoek van de handelaar ten huize van de consument of ter plaatse waar deze werkzaam is, indien het bezoek niet op diens uitdrukkelijk verzoek plaatsvindt.

- 13 In artikel 2 heet het, dat onder „consument” moet worden verstaan een natuurlijk persoon die ten aanzien van de onder de richtlijn vallende transacties handelt voor een gebruik dat als niet bedrijfs- of beroepsmatig kan worden beschouwd, en onder „handelaar” een natuurlijk of rechtspersoon die de betrokken transactie sluit in het kader van zijn commerciële of beroepsactiviteit.
- 14 Deze bepalingen zijn voldoende nauwkeurig om de nationale rechter in staat te stellen te bepalen, ten laste respectievelijk ten gunste van welke persoon de verplichtingen zijn. Daarvoor is geen bijzondere uitvoeringsmaatregel vereist. De nationale rechter behoeft slechts na te gaan, of de overeenkomst is gesloten onder de door de richtlijn omschreven omstandigheden, en tussen een handelaar en een consument in de zin van de richtlijn.
- 15 Ter bescherming van de consument die onder dergelijke omstandigheden een overeenkomst heeft gesloten, bepaalt artikel 4 van de richtlijn, dat de handelaar verplicht is, hem schriftelijk mededeling te doen van het feit dat hij het recht heeft de overeenkomst op te zeggen, alsmede van de naam en het adres van degene tegen wie dit recht kan worden uitgeoefend. Voorts bepaalt dit artikel meer in het bijzonder, dat in het kader van artikel 1, lid 1, deze mededeling aan de consument moet worden gedaan op het ogenblik waarop de overeenkomst wordt gesloten. Ten slotte bepaalt dit artikel, dat de Lid-Staten erop moeten toezien, dat in hun nationale wetgeving passende bepalingen worden opgenomen ter bescherming van de consument in het geval dat de betrokken mededeling niet wordt gedaan.
- 16 In artikel 5, lid 1, van de richtlijn is voorts met name bepaald, dat de consument het recht moet hebben om, door middel van een kennisgeving binnen een termijn

van ten minste zeven dagen na het tijdstip waarop de handelaar hem op de door de nationale wetgeving voorgeschreven wijze en voorwaarden mededeling van zijn rechten heeft gedaan, afstand te doen van de gevolgen van zijn verbintenis. Blijkens artikel 5, lid 2, heeft de kennisgeving van deze afstand tot gevolg, dat de consument van alle verplichtingen uit de overeenkomst is ontslagen.

- 17 Weliswaar verlenen de artikelen 4 en 5 de Lid-Staten een zekere beoordelingsmarge wat de bescherming van de consument betreft wanneer de handelaar de mededeling niet heeft gedaan, en eveneens wat de vaststelling van de termijn voor afstand en de desbetreffende modaliteiten betreft, doch dit neemt niet weg, dat de richtlijnbeoordelingen in het hoofdgeding aan de orde zijn, nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn. Deze beoordelingsmarge sluit immers niet uit, dat minimumrechten kunnen worden vastgesteld. Dienaangaande volgt uit de tekst van artikel 5, dat kennisgeving van afstand moet worden gedaan binnen een termijn van ten minste zeven dagen nadat de consument van de handelaar de vereiste mededeling heeft ontvangen. Het is dus mogelijk de minimale bescherming vast te stellen waarin hoe dan ook moet worden voorzien.
- 18 Derhalve moet aan de nationale rechter met betrekking tot het eerste vraagstuk worden geantwoord, dat de artikelen 1, lid 1, 2 en 5 van de richtlijn onvoorwaardelijk zijn en voldoende nauwkeurig wat de aanwijzing van de begunstigden en de vaststelling van de minimumtermijn voor de kennisgeving van afstand betreft.

De vraag, of in een geding tussen een consument en een handelaar een beroep kan worden gedaan op de bepalingen van de richtlijn inzake het recht van afstand

- 19 Het tweede vraagstuk dat de nationale rechter aan de orde heeft gesteld, betreft de vraag, of de consumenten, wanneer maatregelen tot omzetting van de richtlijn niet tijdig zijn vastgesteld, voor de nationale rechter met een beroep op de richtlijn zelf een recht van afstand geldend kunnen maken tegenover de handelaren met wie zij een overeenkomst hebben gesloten.
- 20 Het is vaste rechtspraak (arrest van 26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723, r. o. 48), dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen.
- 21 De omstandigheid dat onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige, maar niet in nationaal recht omgezette richtlijnen alleen in de betrekkingen tussen overheidsorganen en particulieren effect kunnen sorteren, zou er volgens de nationale rechter toe leiden, dat een normatieve handeling enkel in de betrekkingen tussen bepaalde justitiabelen gevolgen teweegbrengt, terwijl in de Italiaanse rechtsorde, juist zoals in de rechtsorde van elk modern, op het legaliteitsbeginsel gegrondvest land, de staat een rechtssubject is als elk ander. Zou de richtlijn enkel tegenover de staat kunnen worden ingeroepen, dan zou dat dus neerkomen op een sanctie wegens het niet vaststellen van wettelijke maatregelen ter omzetting van de richtlijn, alsof het om een zuiver privaatrechtelijke betrekking ging.

- 22 Volstaan kan worden met de opmerking, dat blijkens het arrest van 26 februari 1986 (reeds aangehaald) de rechtspraak inzake het inroepen van richtlijnen tegenover overheidsorganen gebaseerd is op het dwingende karakter dat artikel 189 EEG-Verdrag aan de richtlijn toekent, doch uitsluitend ten aanzien van „elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is”. Deze rechtspraak strekt ertoe te voorkomen, dat „een staat voordeel heeft bij zijn miskenning van het gemeenschapsrecht”.
- 23 Het zou immers onaanvaardbaar zijn dat de staat, die door de gemeenschapswetgever wordt verplicht bepaalde voorschriften vast te stellen om zijn betrekkingen — of die van de overheidsorganen — met particulieren te regelen en om deze particulieren aanspraak op bepaalde rechten te verlenen, met een beroep op de niet-nakoming van zijn verplichtingen de particulieren deze rechten kan ontzeggen. Zo heeft het Hof erkend, dat sommige bepalingen van de richtlijnen betreffende openbare aanbestedingen (arrest van 22 juni 1989, zaak 103/88, Fratelli Costanzo, Jurispr. 1989, blz. 1839) en van de richtlijnen betreffende de harmonisatie van de omzetbelasting (arrest van 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53) tegenover de staat (of overheidsorganen) kunnen worden ingeroepen.
- 24 Zou deze rechtspraak worden uitgebreid tot de betrekkingen tussen particulieren, dan zou dit erop neerkomen, dat aan de Gemeenschap de bevoegdheid wordt toegekend met onmiddellijke werking de particulieren verplichtingen op te leggen, terwijl zij dit alleen kan wanneer haar de bevoegdheid is toegekend om verordeningen vast te stellen.
- 25 Wanneer maatregelen tot omzetting van de richtlijn in nationaal recht dus niet tijdig zijn vastgesteld, kunnen de consumenten niet voor de nationale rechter met een beroep op de richtlijn een recht van afstand geldend maken tegenover de handelaren met wie zij een overeenkomst hebben gesloten.

- 26 Het is voorts vaste rechtspraak (arrest van 10 april 1984, zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jurispr. 1984, blz. 1891, r. o. 26), dat de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting van de Lid-Staten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de verplichting van de Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag, om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten gelden, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties. Verder volgt uit 's Hofs arresten van 13 november 1990 (zaak C-106/89, Marleasing, Jurispr. 1990, blz. I-4135, r. o. 8) en 16 december 1993 (zaak C-334/92, Wagner Miret, Jurispr. 1993, blz. I-6911, r. o. 20), dat de nationale rechter bij de toepassing van bepalingen van nationaal recht, ongeacht of zij van eerdere of latere datum dan de richtlijn zijn, deze zoveel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag te voldoen.
- 27 Wanneer het door de richtlijn voorgeschreven resultaat niet via uitlegging kan worden bereikt, zijn de Lid-Staten volgens het arrest van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich e. a., Jurispr. 1991, blz. I-5357, r. o. 39) krachtens het gemeenschapsrecht gehouden tot vergoeding van de schade die aan particulieren is veroorzaakt doordat een richtlijn niet in nationaal recht is omgezet, mits aan drie voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet de richtlijn ertoe strekken, aan particulieren rechten toe te kennen. In de tweede plaats moet de inhoud van die rechten kunnen worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn. En ten slotte moet er een causaal verband bestaan tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de geleden schade.
- 28 Dat de richtlijn buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten ertoe strekt particulieren rechten toe te kennen, staat vast, en zeker is eveneens, dat de minimuminhoud van die rechten uitsluitend aan de hand van de bepalingen van de richtlijn kan worden vastgesteld (zie r. o. 17 supra).

- 29 Wanneer schade is veroorzaakt en deze schade het gevolg is van een schending door de Lid-Staat van de op hem rustende verplichting, dan staat het aan de nationale rechter om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht het recht van de benadeelde consumenten op vergoeding van de schade te verzekeren.
- 30 Gelet op een en ander, moet met betrekking tot het tweede vraagstuk aan de nationale rechter worden geantwoord, dat, wanneer maatregelen tot omzetting van de richtlijn in nationaal recht niet tijdig zijn vastgesteld, de consumenten niet voor de nationale rechter met een beroep op de richtlijn zelf een recht van afstand geldend kunnen maken tegenover de handelaren met wie zij een overeenkomst hebben gesloten. De nationale rechter moet evenwel bij de toepassing van bepalingen van nationaal recht die van eerdere dan wel van latere datum dan de richtlijn zijn, deze zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn.

Kosten

- 31 De kosten door de Deense, de Duitse, de Griekse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Britse regering alsmede de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Giudice conciliatore di Firenze bij beschikking van 24 januari 1992 gestelde vraag, verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 1, lid 1, 2 en 5 van richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten, zijn onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig wat de aanwijzing van de begunstigden en de vaststelling van de minimumtermijn voor de kennisgeving van afstand betreft.

- 2) Wanneer maatregelen tot omzetting van richtlijn 85/577/EEG niet tijdig zijn vastgesteld, kunnen de consumenten niet voor de nationale rechter met een beroep op de richtlijn zelf een recht van afstand geldend maken tegenover de handelaren met wie zij een overeenkomst hebben gesloten. De nationale rechter moet evenwel bij de toepassing van bepalingen van nationaal recht die van eerdere dan wel van latere datum dan de richtlijn zijn, deze zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van deze richtlijn.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Edward

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 juli 1994.

De griffier

De president

R. Grass

O. Due