



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 16. februarja 2017¹

Zadeva C-75/16

Livio Menini
Maria Antonia Rampanelli
proti
Banco Popolare – Società Cooperativa

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale Ordinario di Verona (sodišče v Veroni, Italija))

„Predhodno odločanje — Ugovor zoper sklep o plačilnem nalogu — Direktiva 2008/52/ES — Mediacija v civilnih in gospodarskih zadevah — Člen 1(2) — Področje uporabe — Direktiva 2013/11/EU — Alternativno reševanje potrošniških sporov — Člen 1 — Obveznost, da potrošnik pred predložitvijo spora sodnemu organu začne postopek mediacije — Člen 2 — Področje uporabe — Člen 8(b) — Obvezna pomoč odvetnika — Člen 9(2)(a) — Sankcije za umik iz postopka mediacije“

I – Uvod

1. Dva potrošnika sta pri Tribunale Ordinario di Verona (sodišče v Veroni, Italija) vložila ugovor zoper sklep o plačilnem nalogu, katerega izdajo je v zvezi z njima dosegla kreditna ustanova.

2. Na podlagi italijanske zakonodaje o prenosu Direktive 2008/52/ES o nekaterih vidikih mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah² je pogoj za dopustnost ugovora predhodna uvedba postopka mediacije na pobudo vložnikov ugovora. To sodišče hkrati še ugotavlja, da spada spor iz postopka v glavni stvari tudi na področje uporabe italijanske zakonodaje o prenosu Direktive 2013/11/EU o alternativnem reševanju potrošniških sporov.³ Dvomi o združljivosti takega postopka obvezne mediacije, ki je sicer v skladu z Direktivo 2008/52, z nekaterimi določbami Direktive 2013/11.

3. V takih okoliščinah navedeno sodišče na prvem mestu sprašuje Sodišče o razmejitvi med področjema uporabe teh dveh direktiv. Na drugem mestu ga zanima, ali določbe Direktive 2013/11 nasprotujejo temu, da je za to, da lahko potrošnik zoper trgovca v zvezi s pogodbo o zagotavljanju storitev vložiti tožbo, postavljen pogoj, da mora potrošnik predhodno začeti postopek mediacije. Na tretjem mestu predložitveno sodišče Sodišče sprašuje, ali so pravila v zvezi s postopkom mediacije, kot so določena z italijansko zakonodajo, skladna z Direktivo 2013/11 v delu, v katerem je z njimi potrošniku naložena obvezna pomoč odvetnika, za umik iz tega postopka brez utemeljenega razloga pa so določene sankcije.

¹ — Jezik izvirnika: francoščina.

² — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 (UL 2008, L 136, str. 3).

³ — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2009/22/ES (Direktiva o alternativnem reševanju potrošniških sporov) (UL 2013, L 165, str. 63).

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Direktiva 2008/52

4. Člen 1(2) Direktive 2008/52 določa, da se ta direktiva „uporablja v čezmejnih sporih v civilnih in gospodarskih zadevah, razen za tiste pravice in obveznosti, s katerimi stranke po ustrezni veljavni zakonodaji ne morejo razpolagati“.

5. Člen 3(a) te direktive opredeljuje „mediacijo“ kot „strukturiran postopek, kakor koli imenovan ali naveden, v katerem dve ali več strank v sporu poskuša prostovoljno s pomočjo mediatorja doseči dogovor o rešitvi spora. Ta postopek lahko začnejo stranke ali pa ga predlaga oziroma odredi sodišče ali predpiše zakonodaja države članice.“

6. Člen 5(2) navedene direktive določa, da ta direktiva „ne posega v nacionalno zakonodajo, po kateri je mediacija pred uvedbo sodnega postopka ali po njej obvezna oziroma povezana s spodbudami ali sankcijami, pod pogojem, da takšna zakonodaja strankam ne preprečuje uveljavljanja pravice dostopa do sodnega sistema“.

2. Direktiva 2013/11

7. Člen 1 Direktive 2013/11 določa, da je „[n]amen te direktive [...] z doseganjem visoke ravni varstva potrošnikov prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga, in sicer z zagotavljanjem, da lahko potrošniki pritožbe proti trgovcem prostovoljno vložijo pri organih, ki ponujajo neodvisne, nepristranske, pregledne, učinkovite, hitre in pravične postopke alternativnega reševanja sporov (v nadaljnjem besedilu: ARS). Ta direktiva ne posega v nacionalno zakonodajo, na podlagi katere je sodelovanje v takih postopkih obvezno, če ta zakonodaja strankama ne preprečuje, da bi uveljavljali pravico dostopa do sodnega sistema.“

8. Člen 2 te direktive določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za postopke izvensodnega reševanja domačih in čezmejnih sporov v zvezi s pogodbenimi obligacijskimi razmerji, ki izhajajo iz pogodb o prodaji ali pogodb o storitvah, sklenjenih med trgovcem s sedežem v Uniji in potrošnikom s prebivališčem v Uniji, in sicer s posredovanjem organa ARS, ki predlaga ali naloži rešitev ali zbliža stranki pri iskanju sporazumne rešitve.

2. Ta direktiva se ne uporablja za:

[...]

(g) postopke, ki jih sproži trgovec proti potrošniku;

[...]“

9. Člen 3(1) in (2) te direktive določa:

„1. Če je katera koli določba te direktive v nasprotju z določbo iz drugega pravnega akta Unije in se nanaša na postopke izvensodnega reševanja pravnih sporov, ki jih sproži potrošnik proti trgovcu, prevlada določba te direktive, razen če je v tej direktivi določeno drugače.

2. Ta direktiva ne posega v Direktivo 2008/52/ES.“

10. Člen 4(1)(g) Direktive 2013/11 opredeljuje „postopek ARS“ kot „postopek, kot je naveden v členu 2, ki izpolnjuje zahteve te direktive in ga izvaja organ ARS“. V skladu s členom 4(1)(h) te direktive „organ ARS“ pomeni „vsak kakor koli imenovan ali naveden trajno ustanovljen organ, ki ponuja reševanje spora s postopkom ARS in je vključen na seznam v skladu s členom 20(2)“.

11. Člen 5(1) navedene direktive določa, da „[d]ržave članice [...] zagotovijo, da se spori, ki jih zajema ta direktiva in v katere je vpleten trgovec, ki ima sedež na njihovem ozemlju, lahko predložijo organu ARS, ki izpolnjuje zahteve iz te direktive“.

12. Člen 8(b) iste direktive državam članicam nalaga, da zagotovijo, da imata stranki dostop do postopkov ARS, „ne da bi se jima bilo treba obrniti na odvetnika ali pravnega svetovalca“.

13. Člen 9(2)(a) Direktive 2013/11 določa, da „[p]ri postopkih ARS, katerih cilj je rešitev spora s predlaganjem rešitve, države članice zagotovijo, da [...] imata stranki pravico, da se v kateri koli fazi umakneta iz postopka, če nista zadovoljni z izvajanjem ali vodenjem postopka. O tej pravici sta obveščeni, preden se postopek začne. Če nacionalni predpisi določajo obvezno sodelovanje trgovca v postopkih ARS, se ta točka uporablja le za potrošnika.“

14. Člen 20 te direktive določa:

„1. Vsak pristojni organ zlasti na podlagi informacij, ki jih je prejel v skladu s členom 19(1), oceni, ali organi za reševanje sporov, ki so mu bili priglašeni, izpolnjujejo pogoje, ki veljajo za organe ARS, ki spadajo na področje uporabe te direktive, in ali izpolnjujejo zahteve kakovosti iz poglavja II in iz nacionalnih določb, s katerimi se slednja izvaja, vključno z nacionalnimi določbami, ki presegajo določbe te direktive, v skladu s pravom Unije.

2. Vsak pristojni organ na podlagi ocene iz odstavka 1 sestavi seznam vseh organov ARS, ki so mu bili priglašeni in ki izpolnjujejo pogoje iz odstavka 1.

[...]“

B – Italijansko pravo

1. Zakonska uredba št. 28/2010

15. Člen 5 decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, recante attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (zakonska uredba št. 28 z dne 4. marca 2010 o izvajanju člena 60 zakona št. 69 z dne 18. junija 2009 o mediaciji v civilnih in gospodarskih zadevah (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 28/2010)),⁴ s katero je bila prenesena Direktiva 2008/52, določa:

„1a. Pred vložitvijo tožbe v sporih o solastnini, stvarnih pravicah, razdelitvi, dedovanju, družinskih pogodbah, najemu, neodplačni posodbi, najemu podjetij, odškodninskih tožbah zaradi zdravniškega ali zdravstvenega dejanja ali zaradi obrekovanja prek tiska ali prek drugih sredstev sporočanja ter zavarovalnih, bančnih in finančnih pogodbah mora oseba ob pomoči odvetnika začeti postopek mediacije v skladu s to uredbo ali postopek poravnave v skladu z zakonsko uredbo št. 179 z dne 8. oktobra 2007 ali postopek, izoblikovan na podlagi člena 128a enotnega besedila zakonov na področju bančništva in kreditiranja iz zakonske uredbe št. 385 z dne 1. septembra 1993, kakor je bila pozneje spremenjena, za področja, urejena s tem besedilom. Uvedba postopka mediacije je pogoj za dopustnost tožbe. [...]

⁴ — GURI št. 53 z dne 5. marca 2010.

2a. Kadar je uvedba postopka mediacije pogoj za dopustnost tožbe, se ta pogoj šteje za izpolnjen, če se na prvem srečanju pred mediatorjem ne doseže sporazumna rešitev.

[...]

4. Odstavka 1a in 2 se ne uporabljata:

1. v postopkih za izdajo plačilnega naloga, vključno z ugovorom, do odločitve o predlogih za odobritev in prekinitve začasne izvršitve [...]“

16. Člen 8(1) te uredbe določa, da morajo „[n]a prvem in naslednjih srečanjih [strank pred mediatorjem] ter do konca postopka stranke sodelovati ob pomoči odvetnika“. Odstavek 4a te določbe določa, da lahko „[s]odišče zaradi nesodelovanja v postopku mediacije brez utemeljenega razloga v poznejšem postopku izvede dokaze v skladu s členom 116(2) zakonika o civilnem postopku. Sodišče stranki, ki v primerih iz člena 5 brez utemeljenega razloga ni sodelovala v postopku, naloži, da v državno blagajno vplača znesek v višini enotnega prispevka, dolgovanega za sodni postopek.“

2. Zakonska uredba št. 130/2015

17. Z decreto legislativo 6 agosto 2015, n. 130, recante attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (zakonska uredba št. 130 z dne 6. avgusta 2015 za prenos Direktive 2013/11/EU o alternativnem reševanju potrošniških sporov (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 130/2015))⁵ so bile spremenjene nekatere določbe decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, „Codice del consumo“ (zakonska uredba št. 206 z dne 6. septembra 2005 o zakoniku o potrošnji (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 206/2005)).⁶ S členom 1 zakonske uredbe št. 130/2015 je bil med drugim zamenjan člen 141 zakonske uredbe št. 206/2005, ki odtlej v odstavkih 4 in 6 določa:

„4. Določbe iz tega naslova se uporabljajo za prostovoljne postopke izvensodnega – tudi telematskega – reševanja nacionalnih in čezmejnih sporov med potrošniki in trgovci, ki stalno prebivajo in imajo sedež v Evropski uniji, v okviru katerih organ ARS predlaga rešitev ali zbere strani, da bi se lažje poiskala sporazumna rešitev, ter zlasti za organe za mediacijo, ki obravnavajo zadeve na področju potrošnikov, vpisane v poseben oddelek iz člena 16(2) in (4) zakonske uredbe št. 28 z dne 4. marca 2010, in za druge organe ARS, ki so ustanovljeni ali vpisani na sezname, ki jih vodijo in nadzorujejo organi iz odstavka 1(i), potem ko se preveri obstoj pogojev ter skladnost njihove organizacije in njihovih postopkov z določbami tega naslova.

[...]

6. To besedilo ne posega v naslednje določbe, v skladu s katerimi je treba obvezno izvesti postopke izvensodnega reševanja sporov:

(a) člen 5(1a) zakonske uredbe št. 28 z dne 4. marca 2010 [...]“

5 — GURI št. 191 z dne 19. avgusta 2015.

6 — GURI št. 235 z dne 8. oktobra 2005.

III – Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

18. Banco Popolare – Società Cooperativa je 15. junija 2015 po sodni poti dosegla izdajo plačilnega naloga zoper Livia Meninija in Mario Antonio Rampanelli za znesek 991 848,21 EUR. Ta znesek ustreza še neporavnane preostalemu znesku, izhajajočemu iz pogodbe o odprtju kreditne linije na tekoči račun s hipotekarnim jamstvom, ki je bila sklenjena med zadnjenavedenima in družbo Banco Popolare. L. Menini in M. A. Rampanelli sta pri Tribunale Ordinario di Verona (sodišče v Veroni) zoper navedeni sklep o plačilnem nalogu vložila ugovor in hkrati predlagala odložitev njegovečasne izvršitve.

19. Zadevni osebi sta v utemeljitev ugovora navedli, da jima je družba Banco Popolare kljub njunim skromnim prihodkom vedno znova dodeljevala kredite na podlagi več zaporednih pogodb. Te kredite naj bi jima dodeljevala z namenom, da jima omogoči nakup čezmernega števila delnic, in sicer predvsem delnice družbe Banco Popolare ali drugih družb iz iste skupine. Poleg tega naj bi družba Banco Popolare te naložbe predstavila kot varne.

20. Predložitveno sodišče meni, da bo treba predlog za prekinitevčasne izvršitve zavrniti. Po tem, ko bo to sodišče sprejelo to zavrnitveno odločbo, bosta morala vložnika ugovora začeti postopek mediacije na podlagi člena 5(1a) in (4) zakonske uredbe št. 28/2010 o prenosu Direktive 2008/52 v italijansko pravo, sicer bo njun ugovor nedopusten.

21. To sodišče ugotavlja, da spada spor tudi na področje uporabe zakonske uredbe št. 130/2015, s katero je zagotovljen prenos Direktive 2013/11 v italijansko pravo. Vložnika ugovora naj bi imela namreč status „potrošnikov“ v smislu člena 4(a) te direktive in sta s „trgovcem“, kot je opredeljen v členu 4(b) navedene direktive, sklenila „pogodbo o storitvah“ v smislu člena 4(d) iste direktive.

22. Navedeno sodišče v bistvu meni, da Direktiva 2013/11 nasprotuje izoblikovanju sistema obvezne mediacije za potrošniške spore – kar člen 5(2) Direktive 2008/52 sicer dovoljuje – kot je tisti, določen z zakonsko uredbo št. 28/2010.

23. Prvič, z uvodno izjavo 16 Direktive 2013/11 naj bi bila državam članicam naložena vzpostavitev poenotenga sistema ARS za vse potrošniške spore. Nasprotovala naj bi torej temu, da se za nekatere potrošniške spore uporablja sistem obvezne mediacije, medtem ko je uporaba mediacije za preostale potrošniške spore prostovoljna. Člen 5(1a) zakonske uredbe št. 28/2010 pa določa sistem obvezne mediacije zgolj za potrošniške spore v zvezi z bančnimi in finančnimi pogodbami ali zavarovalnimi pogodbami.

24. Drugič, čeprav je mogoče na podlagi Direktive 2013/11 trgovcu naložiti sodelovanje v postopku mediacije, naj bi bilo z njo državam članicam prepovedano, da tako obveznost naložijo potrošniku.

25. Zato naj bi bil člen 5(2) Direktive 2008/52 v nasprotju s sistemom, vzpostavljenim z Direktivo 2013/11. Predložitveno sodišče predlaga, naj se to domnevno navzkrižje razreši s tako razlago člena 3(2) Direktive 2013/11, da bo z njo preprečeno kakršno koli prekrivanje področij uporabe navedenih direktiv. Tako naj bi bili z Direktivo 2008/52 urejeni le spori, za katere se Direktiva 2013/11 ne uporablja, in sicer spori, ki ne zadevajo potrošnikov, spori v zvezi obveznostmi, nastalimi na podlagi pogodb, ki niso pogodbe o prodaji ali zagotavljanju storitev, in spori, izključeni s področja uporabe te direktive na podlagi njenega člena 2(2) (kot so postopki, ki jih začne trgovec).

26. To sodišče poleg tega še poudarja, da člen 5(1a) in člen 8(1) zakonske uredbe št. 28/2010 določata, da mora potrošnik v postopku mediacije obvezno delovati ob pomoči odvetnika. Vendar naj bi člen 8(b) Direktive 2013/11 temu nasprotoval.

27. Navedeno sodišče dvomi tudi o tem, da je s členom 9(2)(a) te direktive člen 8(4a) navedene uredbe skladen v delu, v katerem določa, da se lahko potrošnik iz postopka mediacije brez negativnih posledic v okviru poznejšega sodnega postopka umakne samo, če za to obstaja utemeljen razlog. Predložitveno sodišče navaja, da pojem „utemeljen razlog“ zajema objektivne razloge, ne vključuje pa nezadovoljstva potrošnika s postopkom mediacije.

28. V teh okoliščinah je Tribunale Ordinario di Verona (sodišče v Veroni) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba člen 3(2) Direktive 2013/11 v delu, v katerem določa, da navedena direktiva ‚ne posega v Direktivo 2008/52‘, razumeti tako, da ne posega v možnost za posamezne države članice, da predpišejo obvezno mediacijo samo za primere, ki ne spadajo na področje uporabe Direktive 2013/11, torej za primere iz člena 2(2) Direktive 2013/11, pogodbene spore, izhajajoče iz pogodb, ki niso pogodbe o prodaji ali storitvah, in spore, ki ne zadevajo potrošnikov?
2. Ali je treba člen 1 Direktive 2013/11 v delu, v katerem je potrošnikom zagotovljena možnost, da pred ustreznimi organi za alternativno reševanje sporov vložijo pritožbo proti trgovcem, razlagati tako, da navedeni predpis nasprotuje nacionalni ureditvi, ki v katerem od sporov iz člena 2(1) Direktive 2013/11 določa uporabo mediacije kot pogoj za dopustnost tožbe stranke, ki ima status potrošnika, in vsekakor nacionalni ureditvi, ki določa obvezno pomoč odvetnika ter s tem povezane stroške za potrošnika, ki sodeluje pri mediaciji v zvezi s katerim od navedenih sporov, pa tudi možnost nesodelovanja pri mediaciji samo, če obstaja utemeljen razlog?“

29. Pisna stališča so predložile nemška in italijanska vlada ter Evropska komisija. Italijanska vlada in Komisija sta bili zastopani na obravnavi 24. novembra 2016.

IV – Analiza

A – Pristojnost Sodišča

30. Intervenienti so v pisnih in ustnih stališčih navedli dve trditvi, s katerima bi bilo mogoče izpodbijati upoštevnost Direktive 2013/11 v sporu o glavni stvari ter s tem tudi upoštevnost vprašanj za predhodno odločanje za rešitev tega spora in pristojnost Sodišča za to, da odgovori nanju.

31. Na prvem mestu je italijanska vlada na obravnavi trdila, da se s sporom o glavni stvari nadaljuje postopek izdaje plačilnega naloga, ki ga je sprožil trgovec proti potrošnikom. Zato naj bi se za ta spor uporabljala izključitev s področja uporabe Direktive 2013/11, določena s členom 2(2)(g) te direktive.

32. Na drugem mestu sta nemška vlada in Komisija pripomnili, da v predložitveni odločbi ni navedeno, ali je postopek mediacije, izoblikovan z zakonsko uredbo št. 28/2010, res „postopek ARS“, ki ga izvaja „organ ARS“, kot sta ta pojma opredeljena v členu 4(1)(g) in (h) Direktive 2013/11. Italijanska vlada je na obravnavi trdila, da to ne drži. Če navedena pojma ne bi ustrezala navedenima opredelitvama, postopek mediacije iz te uredbe po mnenju intervenientov ne bi spadal na področje uporabe te direktive, kot je opredeljeno v njenem členu 2(1).

33. Na navedeni trditvi bom zaporedoma odgovoril v nadaljevanju, pri čemer se bom oprl na domnevo upoštevnosti, ki velja za vprašanja za predhodno odločanje.

34. Naj v zvezi s tem opozorim, da je mogoče to domnevo zavrni le, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen in če Sodišče nima na voljo dejanskih ali pravnih elementov, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore.⁷ Tako je mogoče navedeno domnevo ovreči zlasti, če ta vprašanja očitno niso upoštevna za rešitev spora o glavni stvari.⁸ Predvsem Sodišče ni pristojno za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, kadar je očitno, da se določba prava Unije, ki mu je predložena v razlago, ne uporablja.⁹

1. Obseg izključitve s področja uporabe Direktive 2013/11, določene s členom 2(2)(g) te direktive

35. Člen 2(2)(g) Direktive 2013/11 določa, da se ta direktiva ne uporablja za „postopke, ki jih sproži trgovec proti potrošniku“. V uvodni izjavi 16 te direktive je v zvezi s tem pojasnjeno, da se ta ne bi smela uporabljati „za pritožbe, ki jih trgovci vložijo proti potrošnikom“.

36. Ta izključitev odraža namen navedene direktive, ki je – kot izhaja iz njenega člena 1 – z doseganjem visoke ravni varstva potrošnikov prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga, in sicer z zagotavljanjem, da imajo potrošniki za vložitev pritožb proti trgovcem dostop do postopkov ARS, ki ustrezajo nekaterim zahtevam kakovosti. Nasprotno pa namen Direktive 2013/11 ni zagotoviti dostopa do teh postopkov za trgovce, da bi lahko uveljavljali očitke zoper potrošnike.

37. Menim, da ta izključitev hkrati pomeni, da v primeru, ko trgovec vloži zahtevek zoper potrošnika in z njim pred sodišči uspe, ta direktiva ne zahteva, da mora imeti potrošnik, ki želi izpodbijati to sodbo, možnost, da namesto vložitve pritožbe ali ugovora zoper njo, navedeno sodbo izpodbija pred organom ARS.

38. Zato menim, da izključitev iz člena 2(2)(g) Direktive 2013/11 zajema položaj, ko potrošnik izpodbija sklep o plačilnem nalogu, ki je bil na zahtevo trgovca izdan zoper njega.

39. Drugače pa bi bilo mogoče trditi v primeru, ko bi potrošnik v fazi ugovora zoper ta sklep vložil samostojen zahtevek zoper trgovca, ki bi bil lahko kot tak predmet ločene tožbe. Predvsem če potrošnik v okviru ugovora uveljavlja neveljavnost pogodbe ali nekaterih njenih določb, je predlog za ugotovitev te neveljavnosti (in morebitni odškodninski zahtevek zaradi tega) ne le obrambno sredstvo v okviru postopka izdaje plačilnega naloga, ampak tudi samostojna zahteva potrošnika do trgovca.¹⁰ Po mojem mnenju Direktiva 2013/11 zahteva, da ima potrošnik možnost to zahtevo uveljavljati pred organom ARS.¹¹ Izključitve iz člena 2(2)(g) te direktive torej v zvezi s tako zahtevo ne bi bilo mogoče upoštevati.

40. Vprašanje, ali potrošnik, ki vloži ugovor zoper sodbo, v tem okviru uveljavlja samostojno zahtevo do trgovca, ki bi bila lahko kot taka predmet tožbe, je vprašanje nacionalnega prava vsake države članice. Ta presoja je torej v izključni pristojnosti nacionalnega sodišča.

7 — Glej zlasti sodbo z dne 8. decembra 2016, Eurosaneamientos in drugi (C-532/15 in C-538/15, EU:C:2016:932, točka 28 in navedena sodna praksa).

8 — Glej sodbo z dne 24. oktobra 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, točka 38 in navedena sodna praksa).

9 — Sodbi z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360, točka 40), in z dne 21. junija 2012, Susisalo in drugi (C-84/11, EU:C:2012:374, točka 17 in navedena sodna praksa).

10 — Italijanska vlada je na obravnavi poudarila, da v italijanskem pravu postopek, katerega namen je izdaja plačilnega naloga, ni kontradiktoren, saj dolžnik v njem ne sodeluje. Nasprotno pa naj bi bil v postopku ugovora zoper tak nalog, ki ga začne dolžnik, izdan sodni poziv upniku. Če to drži, bi ta okoliščina kazala na to, da ima v tem okviru potrošnik možnost uveljavljati svoje morebitne zahteve do trgovca šele v fazi ugovora.

11 — Natančneje, ta zahteva izhaja iz člena 5(1) Direktive 2013/11.

41. V obravnavani zadevi dejanski okvir, opisan v predložitveni odločbi in povzet v točki 19 teh sklepnih predlogov, kaže na to, da sta L. Menini in M. A. Rampanelli v podporo svojemu ugovoru trdila, da je družba Banco Popolare kršila upošteveno pravo s tem, da jima je odobrila sporne kredite. Predložitveno sodišče mora presoditi, ali taka trditev pomeni samostojen zahtevek potrošnikov do trgovca ali ne.

42. V takih okoliščinah menim, da se z navedenim sporom sicer res nadaljuje postopek izdaje plačilnega naloga, ki ga je sprožil trgovec proti potrošnikom, vendar kljub temu ni očitno, da se določbe Direktive 2013/11, katerih razlaga se predlaga, ne uporabljajo za spor o glavni stvari in da zato vprašanja za predhodno odločanje nista upoštevni za rešitev tega spora.

2. Status „organa ARS“ v smislu člena 4(1)(h) Direktive 2013/11 in posledice, ki izhajajo iz njega

43. V členu 4(1)(g) Direktive 2013/11 je „postopek ARS“ opredeljen kot postopek, ki ga izvaja „organ ARS“. Nato je v členu 4(1)(h) te direktive opredeljen še „organ ARS“, in sicer s sklicevanjem na seznam v skladu s členom 20(2) te direktive. Na tem seznamu, ki ga morajo sestaviti pristojni organi vsake od držav članic in se predloži Komisiji, so naštetni vsi organi, ki so jim bili priglašeni in ki po preverjanju na podlagi odstavka 1 tega člena izpolnjujejo zahteve kakovosti, določene z navedeno direktivo in nacionalnimi določbami, s katerimi je prenesena.¹²

44. Kot pa izhaja iz člena 2(1) Direktive 2013/11, se ta direktiva uporablja le za postopke „s posredovanjem organa ARS“. V njeni uvodni izjavi 37 te direktive je v zvezi s tem pojasnjeno, da se zahteve kakovosti, določene z njo, uporabljajo za „postopke ARS, ki jih izvaja organ ARS, priglašen Komisiji“. Povedano drugače, s to direktivo so urejeni le postopki, ki potekajo pri organu ARS, kot je opredeljen v njenem členu 4(h).

45. Ta omejitev stvarnega področja uporabe Direktive 2013/11 še zdaleč ne pomeni formalistične opredelitve tega področja uporabe, ampak jo je mogoče pojasniti ob upoštevanju splošne logike sistema, ki ga vzpostavlja.

46. Naj v zvezi s tem poudarim, da člen 5(1) te direktive v povezavi z njenim členom 4(1)(h) vsaki državi članici nalaga, da za vsak spor, ki spada na področje uporabe navedene direktive in v katerega je vpleten trgovec s sedežem na njenem ozemlju, potrošnikom zagotovi dostop do (vsaj) enega od organov za alternativno reševanje sporov z lastnostmi, ki se zahtevajo na podlagi iste direktive, pri čemer mora biti ta organ vključen na nacionalni seznam, sestavljen na podlagi člena 20(2) te direktive.

47. Samo če države članice izpolnijo to obveznost, jim je dovoljeno ustanoviti še druge organe za alternativno reševanje sporov, za katere ni nujno, da imajo te lastnosti, in zato niso vključeni na navedeni seznam. Direktiva 2013/11 ne usklajuje vseh nacionalnih izvensodnih postopkov; njen namen je zgolj zagotoviti, da vsaka država članica določi vsaj en postopek ARS, ki izpolnjuje postavljene zahteve.

12 — Iz pripravljalnih dokumentov v zvezi z Direktivo 2013/11 izhaja, da je namen navedenih obveznosti priglasitve in vpisa vzpostaviti „znak kakovosti“ na ravni Unije, da bi tako potrošnikom omogočili identificirati organe, ki izpolnjujejo minimalne zahteve, določene s to direktivo (glej poročilo Odbora Evropskega parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov z dne 16. oktobra 2012 (A7-0280/2012, str. 34 in 80) ter mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora z dne 28. marca 2012 (INT/609 – CESE 803/2012, str. 4 in 5)). V zvezi s tem člen 20(2), četrti pododstavek, navedene direktive določa, da se organ, vpisan na nacionalni seznam organov ARS, če ne izpolnjuje več zahtev, določenih z isto direktivo, po preteku določenega roka črta s tega seznama.

48. V obravnavani zadevi v predložitveni odločbi ni navedeno, ali postopek mediacije, določen z zakonsko uredbo št. 28/2010, poteka pred „organom ARS“ v smislu člena 4(1)(h) Direktive 2013/11, to je organom, vpisanim na seznam, ki so ga italijanski organi sestavili v skladu s členom 20(2) te direktive. V njej ni navedeno niti, ali lahko potrošniki začnejo potrošniški spor iz člena 5(1a) zakonske uredbe št. 28/2010 pri drugih organih, ki bi bili, če je to primerno, vpisani na navedeni seznam.¹³ Italijanska vlada je na obravnavi trdila, da organ za mediacijo, pristojen v okviru postopka, uvedenega z zakonsko uredbo št. 28/2010, ni vpisan na navedeni seznam.

49. Če takega vpisa ne bi bilo – o čemer mora presoditi predložitveno sodišče – se glede na navedeno strinjam z intervenienti, da ta postopek mediacije ne bi spadal na področje uporabe Direktive 2013/11.¹⁴

50. Vendar to še ne pomeni, da je vprašljiva pristojnost Sodišča. Glede na negotovost, na katero je bilo opozorjeno v točki 48 teh sklepnih predlogov, namreč ni očitno, da določb Direktive 2013/11, katerih razlaga se predlaga, ni mogoče uporabiti za spor o glavni stvari in da zato vprašanji za predhodno odločanje nista upoštevni za rešitev tega spora.

51. Vsekakor pa je treba ugotoviti, da tudi če postopek mediacije iz zakonske uredbe št. 28/2010 ne bi spadal na področje uporabe te direktive, ta okoliščina še ne bi povzročila nepristojnosti Sodišča, saj bi bilo treba v tem primeru šteti, da je želel italijanski zakonodajalec v nacionalnem pravu ureditev, določeno z navedeno direktivo, razširiti na ta postopek.

52. Naj v zvezi s tem opozorim, da se Sodišče – kadar se na podlagi nacionalnega prava določbe prava Unije neposredno in brezpogojno uporabljajo za položaje, ki ne spadajo na področje uporabe teh določb – kljub temu šteje za pristojno za razlago teh določb na podlagi člena 267 PDEU, da bi tako zagotovilo enako obravnavo teh položajev in položajev, ki spadajo na področje uporabe prava Unije. Tak pristop je upravičen z interesom, da se zagotovi, da se določbe prava Unije razlagajo enotno.¹⁵

53. V obravnavani zadevi predložitvena odločba vsebuje dovolj natančne navedbe o takim napotilu na pravo Unije.¹⁶ Iz te odločbe namreč izhaja, da italijanska zakonodaja o prenosu Direktive 2013/11 na svoje področje uporabe izrecno vključuje postopek mediacije, določen z zakonsko uredbo št. 28/2010.¹⁷ S tem je italijanski zakonodajalec – tudi če je v ta postopek vključen organ, ki ga ni na seznamu, sestavljenem na podlagi člena 20(2) Direktive 2013/11 – želel zagotoviti vsaj to, da se navedeni postopek uredi z nacionalnimi določbami, s katerimi je prenesena ta direktiva, enako kot to velja za postopke, ki potekajo pred ustrezno vpisanimi organi ARS.

54. Glede na vse navedeno menim, da je Sodišče pristojno za odgovor na vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče.

13 — V zvezi s tem v predložitveni odločbi ni navedeno, ali preostala postopka iz člena 5(1a) zakonske uredbe št. 28/2010 potekata pred organi, vpisanimi na seznam, ki ga sestavijo italijanski organi, niti ali sta ta postopka na voljo potrošnikom v položaju, kot je tisti iz postopka v glavni stvari.

14 — To ne vpliva na možnost, da se ugotovi – če spora, ki spada na področje uporabe Direktive 2013/11, v državi članici ne bi bilo mogoče sprožiti pred nobenim organom, vpisanim na seznam v skladu s členom 20(2) te direktive – da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 5(1) navedene direktive, da potrošnikom zagotovi dostop do postopka ARS.

15 — Glej zlasti sodbi z dne 18. oktobra 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, točki 46 in 47 ter navedena sodna praksa), in z dne 16. junija 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, točki 61 in 62). Ta sodna praksa se je razvila na podlagi sodbe z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360, točke od 35 do 37), v kateri je Sodišče odločilo, da je pristojno za to, da v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe razloži določbo prava Unije, če nacionalno pravo zadevne države članice napotuje na vsebino te določbe za ureditev povsem notranjega položaja.

16 — Obravnavana zadeva se tako razlikuje od zadev, v katerih je Sodišče odločilo, da ni pristojno za obravnavo vprašanj za predhodno odločanje ali da ta niso dopustna zaradi neobstoja navedb glede neposrednega in brezpogojnega napotila na pravo Unije (glej zlasti sodbi z dne 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, točke od 23 do 30), in z dne 16. junija 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, točke od 65 do 67), ter sklepa z dne 9. septembra 2014, Parva Investitionss Banka in drugi (C-488/13, EU:C:2014:2191, točke od 30 do 36), in z dne 12. maja 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, točke od 30 do 33)).

17 — Člen 141(4) zakonske uredbe št. 206/2005 v različici, ki izhaja iz člena 1 zakonske uredbe št. 130/2015.

B – Razmerje med Direktivo 2008/52 in Direktivo 2013/11

55. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem Sodišče sprašuje o razlagi člena 3(2) Direktive 2013/11, v skladu s katerim ta direktiva „ne posega v Direktivo 2008/52/ES“. To sodišče zanima, ali se stvarni področji uporabe teh direktiv prekrivata ali, nasprotno, so z Direktivo 2008/52 urejeni le spori, za katere se Direktiva 2013/11 ne uporablja.

56. Menim, da ni nobenega dvoma o tem, da člen 3(2) Direktive 2013/11 omogoča določeno prekrivanje področij uporabe te direktive in Direktive 2008/52. V zvezi s tem je v uvodni izjavi 19, *in fine*, Direktive 2013/11 pojasnjeno, da naj bi se ta „horizontalno uporabljala za vse vrste postopkov ARS, vključno s [tistimi], ki jih zajema Direktiva 2008/52/ES“. Kot je poudarila italijanska vlada, lahko ti direktivi sočasno veljata za isti spor, saj Direktiva 2008/52 sicer res že ureja postopke mediacije, vendar so z Direktivo 2013/11 natančneje usklajeni vsi postopki ARS. Z njo so urejeni številni vidiki teh postopkov, ki v Direktivi 2008/52 niso obravnavani.¹⁸

57. Vendar iz predložitvene odločbe izhaja, da prvo vprašanje temelji na predpostavki, da je v sporu o glavni stvari prišlo do navzkrižja med navedenima direktivama. Če bi se ta predpostavka potrdila, bi jo bilo treba za koristen odgovor predložitvenemu sodišču razjasniti tudi z vidika pravil, ki bi se uporabljala, če bi določbe Direktive 2008/52 prišle v navzkrižje z določbami Direktive 2013/11.

58. Vendar dvomim v pravilnost te predpostavke. Kot je pripomnila Komisija, bi lahko do takega navzkrižja prišlo le, če bi spor hkrati spadal na področje uporabe obeh direktiv in poleg tega določbe teh direktiv dejansko ne bi bile združljive. V obravnavani zadevi pa ni izpolnjen nobeden od teh dveh pogojev.

59. Na prvem mestu spor o glavni stvari ne spada na področje uporabe Direktive 2008/52, ki v skladu s členom 1(2) te direktive zajema le čezmejne spore.¹⁹ Ti v skladu s členom 2(1) navedene direktive v bistvu vključujejo vsak spor, v katerem imata vsaj dve stranki stalno ali običajno prebivališče v različnih državah članicah. Ker imata vložnika ugovora stalno prebivališče v Italiji in ima družba Banco Popolare sedež prav tako v tej državi, spor o glavni stvari ne ustreza tej opredelitvi.

60. Drži sicer – kot je navedeno v uvodni izjavi 8 Direktive 2008/52 – da državam članicam ne bi smelo nič preprečevati uporabe določb te direktive tudi v notranjih postopkih mediacije. Italijanski zakonodajalec je to možnost uporabil z razširitvijo uporabe določb zakonske uredbe št. 28/2010 na nacionalne spore. Vendar ta uvodna izjava – glede na jasno besedilo člena 1(2) te direktive – ne more učinkovati tako, da se področje uporabe te direktive razširi na navedene spore. Kot je pripomnila Komisija na obravnavi, je v navedeni uvodni izjavi zgolj ugotovljena možnost za države članice, da na podlagi nacionalnega prava določbe prava Unije uporabijo za položaje, ki ne spadajo na področje uporabe teh določb.²⁰

61. Na drugem mestu se vsekakor ne strinjam z analizo predložitvenega sodišča, da člen 3(a) in člen 5(2) Direktive 2008/52 nista združljiva s sistemom, vzpostavljenim z Direktivo 2013/11, ker državam članicam omogočata, da naložijo obvezno uporabo postopka mediacije pred predložitvijo spora sodišču. Ker se ta problematika obravnava v prvem delu drugega vprašanja, bom svoje razlogovanje razvil v nadaljevanju.²¹

62. Ker torej spor o glavni stvari ne vključuje nobenega navzkrižja med določbami Direktive 2008/52 in določbami Direktive 2013/11, ni treba opredeliti, katere od teh določb je treba obravnavati prednostno.

18 — Glej zlasti člene od 5 do 17 Direktive 2013/11.

19 — Nasprotno pa člen 2(1) Direktive 2013/11 določa, da se ta uporablja za čezmejne in domače spore.

20 — Glej v zvezi s tem točko 52 teh sklepnih predlogov.

21 — Glej točke od 64 do 78 teh sklepnih predlogov.

63. Naj zaradi izčrpnosti kljub temu dodam, da bi bilo treba v primeru takega navzkrižja prednostno obravnavati Direktivo 2008/52. S členom 3(1) Direktive 2013/11 je namreč zadnjenavedeni direktivi podeljena prednost pred drugimi akti Unije, ki vključujejo določbe v zvezi s postopki izvensodnega reševanja sporov, ki jih potrošniki sprožijo proti trgovcem, „razen če je v tej direktivi [izrecno] določeno drugače“. Člen 3(2) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 19 je tako izrecno odstopanje, saj določa, da ta direktiva „ne posega v Direktivo 2008/52“. V tej uvodni izjavi je poleg potrditve prednosti te direktive pred Direktivo 2013/11 še navedeno, da to velja, ker Direktiva 2008/52 že določa okvir, ki se uporablja posebej za sisteme mediacije za čezmejne spore.

C – Združljivost obveznosti uvedbe postopka mediacije z Direktivo 2013/11

64. Predložitveno sodišče želi s prvim delom drugega vprašanja izvedeti, ali člen 1 Direktive 2013/11 nasprotuje nacionalni zakonski določbi, kot je člen 5(1a) zakonske uredbe št. 28/2010, ki kot pogoj za dopustnost tožbe, ki jo potrošnik vloži zoper trgovca v zvezi s pogodbo o zagotavljanju storitev, določa predhodno uvedbo postopka mediacije na pobudo potrošnika.

1. Neobstoj načelne prepovedi, da se določi obveznost, da potrošnik začne postopek mediacije

65. Dvomi Tribunale Ordinario di Verona (sodišče v Veroni) o združljivosti člena 5(1a) zakonske uredbe št. 28/2010 s členom 1 Direktive 2013/11 temeljijo na dveh ločenih razlogih.

66. Prvič, to sodišče se sprašuje, ali ni s to direktivo državam članicam naloženo, da morajo določiti eno samo enotno ureditev ARS za vse potrošniške spore. Učinek navedenega člena 5(1a) pa naj bi bil razdrobitev ureditev ARS, ki se uporabljajo za te spore, saj določa ureditev obvezne mediacije za nekatere potrošniške spore (po navedbah predložitvenega sodišča so to spori v zvezi z bančnimi in finančnimi ali zavarovalnimi pogodbami), medtem ko se za preostale potrošniške spore uporablja zgolj ureditev prostovoljne mediacije.²²

67. Taka zahteva ni podkrepljena niti z besedilom niti z namenom Direktive 2013/11.²³ Kot sem že opozoril v točki 36 teh sklepnih predlogov, je njen namen v bistvu zagotoviti, da imajo potrošniki za vložitev pritožb proti trgovcem v celotni Uniji dostop do postopkov ARS, ki ustrezajo nekaterim zahtevam kakovosti. Ti postopki morajo biti „neodvisni, nepristranski, pregledni, učinkoviti, hitri in pravični“. Onkraj tega cilja namen navedene direktive nikakor ni zagotoviti, da se v isti državi članici za te postopke uporablja en sam ali enoten sklop pravil za vse potrošniške spore. To je mogoče trditi tudi zato, ker se s to direktivo izvaja minimalna uskladitev, kot je to razvidno iz njenega člena 2(3).

68. Drugič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali je mogoče le trgovcu – ali tudi potrošniku – naložiti sodelovanje v postopku mediacije za namene rešitve spora, ki spada na področje uporabe Direktive 2013/11.²⁴

69. Kot je navedlo to sodišče, je besedilo člena 1 te direktive v zvezi s tem vsaj na videz nekoliko dvoumno. V prvem stavku tega člena je poudarjena *prostovoljnost* tega, da potrošniki uporabijo postopke ARS za uveljavljanje svojih pravic zoper trgovce. Po drugi strani je z drugim stavkom navedenega člena za države članice pridržana možnost, da sprejmejo zakonodaje, na podlagi katerih je

²² — Glej točko 23 teh sklepnih predlogov.

²³ — Natančneje, uvodna izjava 16 Direktive 2013/11, na katero se je sklicevalo predložitveno sodišče v podporo taki tezi, ne potrjuje niti obstoja obveznosti za vsako od držav članic, da določi en sam enoten sistem ARS za vse potrošniške spore, niti domnevne večje naklonjenosti zakonodajalca Unije taki ureditvi. V tej uvodni izjavi je zgolj navedeno, da se ta direktiva uporablja za vse potrošniške spore (razen tistih, ki so izključeni z njenega področja uporabe na podlagi člena 2(2) te direktive).

²⁴ — Glej točko 24 teh sklepnih predlogov.

sodelovanje v takih postopkih *obvezno*, če te zakonodaje „strankama ne preprečuje[jo], da bi uveljavljali pravico dostopa do sodnega sistema“. Z besedilom te določbe ni pojasnjeno, ali pojem „sodelovanje“ napotuje zgolj na sodelovanje trgovca v postopku ARS, ki ga uvede potrošnik, ali se nanaša tudi na uvedbo takega postopka s strani trgovca.

70. Uporaba izraza „stranki“ kaže na to, da se ta pojem nanaša tako na sodelovanje potrošnika kot tudi trgovca v postopku ARS. Vendar se uvodna izjava 49 Direktive 2013/11 osredotoča bolj na sodelovanje trgovca, saj je v njej pojasnjeno, da ta direktiva sicer ne zahteva, da morajo trgovci obvezno sodelovati v postopkih ARS, vendar državam članicam ne preprečuje določitve take obveznosti, če se spoštuje pravica strank do dostopa do sodnega sistema.

71. Ker besedilo člena 1 Direktive 2013/11 v povezavi z uvodno izjavo 49 torej ne omogoča enopomenske razlage, je treba upoštevati cilje in okvir te določbe in ureditve, katere del je.²⁵

72. Naj s tega vidika na prvem mestu ugotovim, da širši zakonski okvir, v katerega je vključena ta direktiva, potrjuje združljivost med prostovoljnostjo mediacije in tem, da se potrošniku naloži njena obvezna uporaba. V zvezi s tem Direktiva 2008/52 ponuja razjasnitev, ki jo je mogoče upoštevati pri razlagi člena 1 Direktive 2013/11.²⁶

73. Člen 3(a) Direktive 2008/52 mediacijo opredeljuje kot prostovoljen postopek, vendar je v njem hkrati pojasnjeno, da lahko ta postopek – poleg tega, da ga začnejo stranke – odredi tudi sodišče ali je predpisan z zakonodajo države članice. Podobno je s členom 5(2) te direktive ohranjena možnost za države članice, da na podlagi nacionalnih zakonodaj določijo, da je mediacija obvezna. Iz te formulacije nedvoumno izhaja, da je mogoče v teh zakonodajah določiti, da potrošnik mora začeti postopek mediacije.²⁷ Kot izhaja iz uvodne izjave 13 navedene direktive, se prostovoljnost mediacije ne nanaša na svobodno odločitev strank, ali bodo ta postopek uporabile ali ne, ampak na dejstvo, da „stranke same vodijo postopek [...] ter ga lahko organizirajo[,] tako kot želijo, in zaključijo, kadar želijo“.

74. Menim, da ni mogoče z ničimer utemeljiti tega, da bi prostovoljnosti postopkov ARS, določeni s členom 1 Direktive 2013/11, pripisali drugačen pomen. Zato te določbe ni mogoče razlagati tako, da je državam članicam z njo prepovedano, da kot pogoj za dopustnost tožbe, ki jo vloži potrošnik, postavijo predhodno uporabo postopka ARS.

75. Naj na drugem mestu, kar zadeva pravila in značilnosti postopkov ARS, ki z Direktivo 2013/11 niso urejeni, še poudarim, da države članice ohranijo polno zakonodajno avtonomijo, dokler je zagotovljen polni učinek te direktive.²⁸ To izhaja iz minimalne narave z njo izvedene uskladitve.²⁹ V uvodni izjavi 15 navedene direktive je poleg tega pojasnjeno, da bi moral sistem ARS, ki ga vzpostavlja, „temeljiti na obstoječih postopkih ARS v državah članicah in spoštovati njihove pravne tradicije“.

76. Nič ne kaže na to, da bi obveznost, da potrošnik začne postopek ARS, ovirala uresničitev cilja Direktive 2013/11, kot je opredeljen v členu 1, in s tem tudi polni učinek te direktive. Nasprotno, njen namen je ta učinek še utrditi z zagotavljanjem sistematičnosti uporabe tega izvensodnega postopka.³⁰ Poleg tega naj bi bil namen te obveznosti razbremenitev sodišč – kar je cilj, ki mu je Sodišče že

25 — Glej zlasti sodbo z dne 16. julija 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, točka 35).

26 — Kot to izhaja iz sodbe z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točka 20), je mogoče kot okvir, v katerega je vključena ena od določb prava Unije, upoštevati vse določbe tega prava.

27 — Glej v zvezi s tem Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 13. septembra 2011 o izvajanju direktive o mediaciji v državah članicah (2011/2026 (INI), točki 7 in 8). Parlament v tej resoluciji z izrecnim napotilom na italijanski primer priznava, da člen 5(2) Direktive 2008/52 državam članicam omogoča, da dopustnost tožbe pogojijo z izpeljavo predhodnega poskusa mediacije.

28 — Glej po analogiji sodbi z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi (od C-317/08 do C320/08, EU:C:2010:146, točka 44), in z dne 12. julija 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, točki 94 in 95).

29 — Člen 2(3) Direktive 2013/11.

30 — Glej sodbo z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 45).

priznalo legitimnost³¹ – zato posredno pripomore tudi k boljšemu dostopu potrošnikov do sodnega sistema, pomen tega dostopa pa je potrjen z navedenim členom 1. S tega vidika bi bilo kontraproduktivno to določbo razlagati tako, da bi državam članicam prepovedovala, da potrošniku naložijo tako obveznost.

77. Naj poleg tega opozorim, da morajo določbe Direktive 2013/11 dati prednost določbam Direktive 2008/52, če so te določbe v navzkrižju.³² Člen 5(2) Direktive 2008/52 pa državam članicam v čezmejnih sporih omogoča, da določijo, da je mediacija obvezna. Paradoksalno bi bilo, da bi jim bilo to po drugi strani preprečeno v okviru nacionalnih sporov, za katere se uporablja le Direktiva 2013/11.

78. Ob upoštevanju vsega navedenega menim, da je treba člen 1 Direktive 2013/11 razlagati tako, da lahko države članice ne le od trgovca zahtevajo, da sodeluje v postopku ARS, ampak lahko tudi potrošniku naložijo, da mora pred predložitvijo zadeve sodnemu organu začeti tak postopek. Vendar je ta možnost kljub vsemu omejena s pogojem, postavljenim v členu 1, *in fine*, te direktive – da taka obveznost strankam ne sme preprečiti, da bi uveljavljale pravico dostopa do sodnega varstva – katerega obseg bom preučil v nadaljevanju.

2. Obseg pogoja, da obvezna uporaba mediacije ne sme preprečiti dostopa do sodnega sistema

79. V uvodnih izjavah 45 in 49 Direktive 2013/11 je razjasnjen obseg zgoraj navedenega pogoja, saj je v njiju navedeno, da sta pravica do učinkovitega pravnega sredstva in pravica do nepristranskega sodišča zagotovljeni s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), zato postopki ARS strankam ne bi smeli preprečiti dostopa do sodišča. V uvodni izjavi 45 je pojasnjeno, da mora biti strankam – kadar spora ni bilo mogoče rešiti s postopkom ARS, katerega izid zanje ni zavezujoč – omogočeno, da nato začnejo sodni postopek.

80. Sodišče je že pred sprejetjem Direktive 2013/11 v sodbi Alassini in drugi³³ odločilo, da je obveznost izvedbe postopka poravnave kot pogoj za dopustnost tožbe združljiva z načelom učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine, če ta postopek:

- nima za posledico zavezujoče odločitve za stranke;³⁴
- ne povzroči bistvene zakasnitve za vložitev tožbe;
- zadrži zastaranje zadevnih pravic;³⁵
- strankam ne povzroča bistvenih stroškov;³⁶
- ni dostopen zgolj prek elektronskih sredstev komuniciranja³⁷ (kar je moralo sicer preveriti še nacionalno sodišče) in
- ne preprečuje odreditve začasnih ukrepov v izjemnih primerih, če je to potrebno zaradi nujnih okoliščin (kar je moralo prav tako preveriti to sodišče).

31 — Sodba z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 64).

32 — Glej točko 63 teh sklepnih predlogov.

33 — Sodba z dne 18. marca 2010 (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 67).

34 — Naj v zvezi s tem pripomnim, da bi postopek ARS, če bi bila dopustnost tožbe pogojena s predhodno uvedbo takega postopka, katerega izid bi stranke zavezoval, dejansko nadomestil sodne postopke in tako strankam preprečil uveljavljanje njihovih pravic pred sodišči.

35 — Člen 12 Direktive 2013/11 odslej nasprotuje temu, da bi bile stranke prikrajšane za dostop do sodnega postopka zaradi izteka zastaralnega roka med trajanjem postopka ARS.

36 — Člen 8(c) Direktive 2013/11 odslej določa, da morajo biti postopki ARS za potrošnike brezplačni ali dostopni po simbolični ceni.

37 — Člen 8(a) Direktive 2013/11 odslej določa, da morajo biti postopki ARS na voljo tako na spletu kot drugače.

81. Čeprav se je ta sodba nanašala na nacionalno zakonodajo, s katero je bila naložena uporaba postopka poravnave, je mogoče razlogovanje Sodišča prenesti na nacionalne zakonodaje, ki določajo obvezno uporabo drugih izvensodnih postopkov, kot je postopek mediacije iz postopka v glavni stvari. Take zakonodaje sprožajo podobna vprašanja z vidika pravice do učinkovitega sodnega varstva, saj uvajajo „dodatno fazo za dostop do sodišča“.³⁸ Z njimi si je mogoče prav tako prizadevati za uresničitev legitimnih ciljev v splošnem interesu, kot sta hitro in cenejše reševanje sporov ter razbremenitev sodišč.³⁹

82. Kot je poleg tega izpostavljeno v uvodni izjavi 45 Direktive 2013/11, je namen pogoja iz člena 1, *in fine*, te direktive prav zagotoviti skladnost postopkov ARS s členom 47 Listine. Zato je okoliščine, ki jih je upoštevalo Sodišče v sodbi Alassini in drugi,⁴⁰ mogoče upoštevati tudi pri oceni združljivosti obveznosti uporabe postopka ARS s členom 1 te direktive.⁴¹

83. Čeprav je taka ocena v pristojnosti predložitvenega sodišča, je po mojem mnenju kljub temu koristno tukaj izpostaviti nekaj vidikov, ki mu lahko pri tej nalogi pomagajo.

84. Prvič, ugotavljam, da člen 141(4) zakonske uredbe št. 206/2005 v različici, ki izhaja iz člena 1 zakonske uredbe št. 130/2015, določa, da je namen postopkov, ki spadajo na področje uporabe tega člena – med katerimi je postopek mediacije, določen z zakonsko uredbo št. 28/2010 – doseči sporazumni dogovor ali pridobiti predlog mediatorja ali katerega koli drugega vpletenega organa za rešitev spora. Izid tega postopka torej strank ne zavezuje, kar mora sicer potrditi še predložitveno sodišče.

85. Drugič, s členom 5(4) zakonske uredbe št. 28/2010 je obveznost uporabe mediacije v okviru postopka izdaje plačilnega naloga naložena šele po sprejetju odločitve o morebitnih predlogih za odobritev in prekinitev začasne izvršitve. Tako ta obveznost ne preprečuje, da se po potrebi odredijo začasni ukrepi, kar mora prav tako preveriti predložitveno sodišče.

86. Naj k temu dodam, da italijanska zakonodaja iz postopka v glavni stvari, ker so z njo določene sankcije za umik iz postopka mediacije brez utemeljenega razloga, vključuje poseben vidik – ki ni bil obravnavan v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Alassini in drugi⁴² – ki bi lahko ogrozil možnost strank, da ob koncu tega postopka dejansko uveljavljajo svoje pravice pred sodiščem. Ta problematika bo preučena v okviru tretjega dela drugega vprašanja za predhodno odločanje.⁴³

D – Združljivost pravil v zvezi s postopkom mediacije z Direktivo 2013/11

1. Obvezna pomoč odvetnika

87. Drugi del drugega vprašanja se v bistvu nanaša na to, ali je s členom 1 in členom 8(b) Direktive 2013/11 združljiva nacionalna zakonska določba, kot je člen 8(1) zakonske uredbe št. 28/2010,⁴⁴ s katerim je strankam naloženo, da morajo v postopku mediacije delovati ob pomoči odvetnika.

38 — Glej sodbo z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 62).

39 — Glej sodbo z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 64).

40 — Sodba z dne 18. marca 2010 (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 67).

41 — Poleg tega se nekatere od teh okoliščin ujemajo z zahtevami, ki izhajajo iz drugih določb Direktive 2013/11 (glej opombe od 35 do 37 teh sklepnih predlogov).

42 — Sodba z dne 18. marca 2010 (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146).

43 — Glej točke od 90 do 99 teh sklepnih predlogov.

44 — Člen 5(1a) zakonske uredbe št. 28/2010 še določa, da mora vložnik zahtevka za namene uvedbe postopka mediacije delovati ob pomoči odvetnika.

88. Odgovor na to vprašanje nedvoumno izhaja iz besedila člena 8(b) te direktive, ki določa, da države članice v okviru postopkov ARS, ki spadajo na področje uporabe navedene direktive, ne smejo določiti take obveznosti. Že samo ta ugotovitev zadostuje za koristen odgovor na drugi del drugega vprašanja.

89. Torej ni treba preučiti trditve italijanske vlade, da obveznost, da se v postopku mediacije deluje ob pomoči odvetnika, sicer res omejuje pravice, določene s členom 47 Listine, vendar je potrebna za uresničevanje cilja v splošnem interesu in sorazmerna z njim. Ker taka obveznost krši člen 8(b) Direktive 2013/11, ni treba preveriti njene skladnosti s členom 47 Listine in členom 1 te direktive.

2. Sankcije za umik iz postopka mediacije

90. S tretjim delom drugega vprašanja predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 1 in člen 9(2) Direktive 2013/11 nasprotujeta nacionalni zakonski določbi, kot je člen 8(4a) zakonske uredbe št. 28/2010, ki strankam omogoča, da ne sodelujejo v postopku mediacije le, če imajo za to utemeljen razlog, sicer so jim naložene sankcije v nadaljnjem sodnem postopku.

91. S členom 8(4a) te uredbe, kot je bil predstavljen v predložitveni odločbi, je sankcioniran zlasti umik ene od strank iz postopka mediacije,⁴⁵ če za to ni utemeljenega razloga, pri čemer ima tako ravnanje v nadaljnjem sodnem postopku negativne posledice za stranko, ki se je umaknila. Tako lahko sodišče v primeru umika brez utemeljenega razloga to upošteva v sodbi. Poleg tega mora stranki, ki se je umaknila, naložiti finančno sankcijo.

92. S členom 5(1a) in (2a) v povezavi s členom 8(4a) zakonske uredbe št. 28/2010, kot sta predstavljena v predložitveni odločbi, je torej vzpostavljena taka ureditev:

- Vložnik zahtevka (ali, kot v obravnavani zadevi, vložnik ugovora) lahko vloži tožbo šele po tem, ko je začel postopek mediacije, sicer tožba ni dopustna (člen 5(1a)).
- Za izpolnitev tega pogoja zadostuje, da stranke izpeljejo prvi in edini sestanek z mediatorjem, tudi če ta ni uspešen (člen 5(2a)).
- Čeprav za dostop do sodišča torej zadostuje že sprožitev poskusa mediacije, ima lahko umik iz postopka mediacije v nadaljnji fazi za stranko, ki se je brez utemeljenega razloga umaknila, negativne posledice v sodnem postopku (člen 8(4a)).

45 — Italijanska vlada je na obravnavi trdila, da ob upoštevanju člena 5(2a) zakonske uredbe št. 28/2010 „nesodelovanje“ ne vključuje predpostavke, po kateri bi se vložnik zahtevka po uvedbi postopka mediacije iz tega postopka umaknil. Ta pojem naj bi se, nasprotno, nanašal na položaj, ko ta stranka niti ne začne takega postopka, pri čemer ne želi dati pobude niti za prvi sestanek. Menim – kar pa mora potrditi predložitveno sodišče – da je tako razlago težko uskladiti s členom 5(1a) te uredbe, ki določa, da tožba ni dopustna, če vložnik zahtevka ni začel postopka mediacije. Ker ne bi bilo sodišča, ki bi mu bilo mogoče veljavno predložiti zadevo, torej po mojem mnenju takega ravnanja ne bi bilo mogoče sankcionirati na podlagi člena 8(4a) navedene uredbe.

93. Člen 9(2)(a) Direktive 2013/11 pa v zvezi s postopkom, v katerem je sprejeta odločitev, ki jo predlaga organ ARS, določa, da se morata imeti stranki možnost v kateri koli fazi umakniti iz postopka, „če nista zadovoljni z izvajanjem ali vodenjem postopka“.⁴⁶ Vendar je v tej določbi kljub temu še dodano, da se navedena pravica do umika, če nacionalni predpisi države članice določajo obvezno sodelovanje trgovca v postopkih ARS, uporablja le za potrošnika.⁴⁷ V obravnavani zadevi v predložitveni odločbi ni pojasnjeno, ali je z zakonsko uredbo št. 28/2010 trgovcu naloženo, da sodeluje v postopku mediacije.

94. Torej je z navedeno določbo določena popolna svoboda za vsako od strank – ali vsaj za potrošnika – da se v kateri koli fazi umakne iz postopka, tudi iz popolnoma subjektivnih razlogov. Nacionalna zakonodaja, ki v primeru umika iz mediacije določa negativne posledice za stranko, ki se je umaknila, v okviru poznejše tožbe, kot jih določa člen 8(4a) te uredbe, torej posega v navedeno svobodo in zato krši člen 9(2)(a) Direktive 2013/11.

95. Poleg tega menim, da taka zakonodaja z naložitvijo uporabe izvensodnega postopka ob hkratnem sankcioniranju umika iz njega omejuje pravico strank do dostopa do sodnega varstva do take mere, da ne izpolnjuje pogoja iz člena 1, *in fine*, Direktive 2013/11.

96. Ta pogoj namreč ne bi imel polnega učinka, če bi bilo državam članicam dovoljeno, da kljub formalnemu priznanju pravice strank do dostopa do sodišč ogrozijo možnost, da te stranke učinkovito uveljavljajo svoje pravice po sodni poti. Zato navedeni pogoj po mojem mnenju pomeni, da umik iz postopka ARS za stranko, ki se je umaknila – vsaj če je to potrošnik⁴⁸ – ne sme povzročiti negativnih posledic v okviru poznejše tožbe.

97. Vendar je Komisija poudarila, da bi morale predložitveno sodišče pred ugotovitvijo nezdržljivosti s členom 1 in členom 9(2)(a) Direktive 2013/11 preveriti, ali člena 8(4a) navedene uredbe ni mogoče razlagati tako, da bi se tej nezdržljivosti izognili.

98. Naj v zvezi s tem opozorim, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morajo nacionalna sodišča, kolikor je to mogoče, svoje nacionalno pravo razlagati tako, da zagotovijo njegovo skladnost s pravom Unije.⁴⁹ Navedena obveznost skladne razlage pa kljub temu ne more pomeniti, da je tem sodiščem naložena razlaga nacionalnega prava *contra legem*.⁵⁰

99. Komisija je zlasti pravilno trdila, da bi bilo mogoče skladnost člena 8(4a) zakonske uredbe št. 28/2010 z zgoraj navedenimi določbami Direktive 2013/11 zagotoviti tako, da bi pojem „utemeljen razlog“ razlagali, kot da vključuje nezadovoljstvo strank (ali vsaj potrošnika⁵¹) z izvajanjem ali vodenjem postopka mediacije. Čeprav iz predložitvene odločbe izhaja, da je to sodišče *a priori* menilo, da se pojem „utemeljen razlog“ nanaša le na objektivne razloge,⁵² bo morale preveriti, ali ni mogoče navedenega člena 8(4a) kljub temu razložiti širše.

46 — Ker je namen postopka mediacije iz člena 141(4) zakonske uredbe št. 206/2005 doseči predlog strankam za rešitev spora (glej točko 84 teh sklepnih predlogov), ta postopek spada med primere iz člena 9(2)(a) Direktive 2013/11. Po drugi strani se postopki ARS, katerih izid je za stranke zavezujoč, obravnavajo v odstavku 3 tega člena, ki določa, da ima pravice iz odstavka 2 navedenega člena, med katerimi je tudi pravica do umika, le potrošnik. Torej se ima ta vsekakor pravico v kateri koli fazi umakniti iz postopka, če ni zadovoljen z njegovim izvajanjem ali vodenjem.

47 — Če torej država članica od trgovca zahteva, da sodeluje v postopku ARS, lahko od njega zahteva tudi, da v tem postopku sodeluje neprekinjeno. Če pa, nasprotno, država članica trgovcu ne nalaga obveznosti sodelovanja v postopku ARS, ampak trgovec v njem sodeluje prostovoljno, ta ne more biti „ujetnik“ navedenega postopka. Država članica mu mora torej zagotoviti možnost umika, kot jo določa člen 9(2)(a) Direktive 2013/11.

48 — Glej točko 93 teh sklepnih predlogov.

49 — Glej zlasti sodbi z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 113 in navedena sodna praksa), in z dne 15. januarja 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, točki 38 in 39).

50 — Glej zlasti sodbo z dne 19. aprila 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, točka 32 in navedena sodna praksa).

51 — Glej točko 93 teh sklepnih predlogov.

52 — Glej točko 27 teh sklepnih predlogov.

V – Predlog

100. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je postavilo Tribunale Ordinario di Verona (sodišče v Veroni, Italija), odgovori:

1. Člen 3(2) Direktive 2013/11/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o alternativnem reševanju potrošniških sporov ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2009/22/ES je treba razlagati tako, da se Direktiva 2008/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o nekaterih vidikih mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah uporablja za vse spore, ki spadajo na področje uporabe zadnjenavedene, kot je opredeljeno v členu 1(2) te direktive, tudi kadar ti hkrati spadajo na področje uporabe Direktive 2013/11, kot je opredeljeno v členu 2 te direktive.
2. Člen 1 Direktive 2013/11 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki kot pogoj za dopustnost tožbe, ki jo vloži potrošnik zoper trgovca v zvezi s pogodbo o zagotavljanju storitev, določa, da mora potrošnik predhodno začeti postopek alternativnega reševanja sporov, kot je postopek mediacije, če taka zakonodaja ne učinkuje tako, da se strankam prepreči dostop do sodnega sistema, kar mora preveriti nacionalno sodišče.
3. Člen 8(b) Direktive 2013/11 nasprotuje nacionalni zakonodaji, s katero je v sporih, ki spadajo na področje uporabe te direktive, kot je opredeljeno v njenem členu 2, strankam naloženo, da morajo v postopkih alternativnega reševanja sporov, kot je postopek mediacije, delovati ob pomoči odvetnika.
4. Člen 1 in člen 9(2)(a) Direktive 2013/11 nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki določa sankcije za umik brez utemeljenega razloga iz postopka alternativnega reševanja sporov, kot je postopek mediacije, v sporih, ki spadajo na področje uporabe te direktive, kot je opredeljeno v njenem členu 2, pri čemer ima tak umik negativne posledice za stranko, ki se je umaknila, v okviru poznejšega sodnega postopka, razen če pojem utemeljenega razloga vključuje nezadovoljstvo stranke, ki se je umaknila, z izvajanjem ali vodenjem postopka alternativnega reševanja sporov, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

Če nacionalno pravo določa obvezno sodelovanje trgovca v postopku alternativnega reševanja sporov, člen 1 in člen 9(2)(a) Direktive 2013/11 taki zakonodaji nasprotujeta le, če je z njo sankcionirano to, da se iz tega postopka brez utemeljenega razloga umakne potrošnik.