



Επιτροπή Αναφορών

18.1.2022

## ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΑ ΜΕΛΗ

**Θέμα:** Αναφορά αριθ. 0221/2021, της Αργυρώς Παπατρύφωνος, κυπριακής ιθαγένειας, σχετικά με παραβίαση ευρωπαϊκών οδηγιών από την κυπριακή νομοθεσία

### 1. Περίληψη της αναφοράς

Η αναφέρουσα πιστεύει ότι η κυπριακή νομοθεσία παραβιάζει οδηγίες της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και βασικά ανθρώπινα δικαιώματα, παραλείποντας την αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ. Συγκεκριμένα καταγγέλλει τον νόμο περί μεταβίβασης και υποθήκης ακίνητης περιουσίας του 1965 και τις τροποποιήσεις του το 2014, το 2018 και το 2019. Εξηγεί ότι ο εν λόγω νόμος θεσπίζει μια διαδικασία σύμφωνα με την οποία τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα χρησιμοποιούν καταχρηστικές ρήτρες και μη συμβατικό επιτόκιο σε δανειακές συμβάσεις για την απόκτηση ενυπόθηκων ακινήτων και προβαίνουν στη δημοπράτησή τους χωρίς δικαστικές διαδικασίες ή την ανάγκη έκδοσης δικαστικής απόφασης. Καταγγέλλει ότι η διαδικασία αυτή στερεί από τους Κύπριους πολίτες το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη για την προστασία της περιουσίας τους, καθώς ο νόμος αποκλείει τη δυνατότητα προσφυγής στο δικαστήριο για την έκδοση προσωρινής διαταγής αναστολής της κατάσχεσης από τράπεζες έως ότου τα δικαστήρια αποφασίσουν σχετικά με τον καταχρηστικό χαρακτήρα της σύμβασης ή τις απαιτήσεις των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Καταγγέλλει επίσης τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες της κοινοβουλευτικής επιτροπής οικονομικών ως συγκεχυμένες και καταχρηστικές. Αναφέρει ότι η κοινοβουλευτική επιτροπή οικονομικών είχε εκκρεμή νομοσχέδια εναρμόνισης για περισσότερα από δύο έτη, παρά το γεγονός ότι το 2013 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά της Κύπρου με την αιτιολογία ότι οι κυπριακές αρχές δεν είχαν ενσωματώσει ορθώς στο δίκαιο της χώρας τις ευρωπαϊκές οδηγίες 93/13/ΕΟΚ(1) και 2005/19/ΕΚ(2). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κίνησε εκ νέου τη διαδικασία επί παραβάσει τον Ιούλιο του 2019.



## 2. Παραδεκτό

Χαρακτηρίστηκε παραδεκτή στις 7 Ιουνίου 2021. Η Επιτροπή εκλήθη να παράσχει πληροφορίες (άρθρο 227 παράγραφος 6 του Κανονισμού).

## 3. Απάντηση της Επιτροπής, που ελήφθη στις 18 Ιανουαρίου 2022

Σύμφωνα με την οδηγία 93/13/ΕΟΚ σχετικά με τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων που συνάπτονται με καταναλωτές<sup>1</sup>, κάθε συμβατική ρήτρα που δεν έχει συμφωνηθεί ατομικά και που, σε αντίθεση με την απαίτηση περί καλής πίστης, δημιουργεί ανάμεσα στα μέρη σημαντική ανισορροπία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων εις βάρος του καταναλωτή, θεωρείται καταχρηστική και κατά συνέπεια δεν είναι δεσμευτική. Η οδηγία απαιτεί επίσης να διαθέτουν οι καταναλωτές αποτελεσματικά ένδικα βοηθήματα έναντι τέτοιων ρητρών<sup>2</sup>. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνεται η δυνατότητα των εθνικών δικαστηρίων να χορηγούν προσωρινά μέτρα για τη διακοπή ή την αναστολή των διαδικασιών εκτέλεσης ενόσω εκκρεμεί η αξιολόγηση του ενδεχόμενου καταχρηστικού χαρακτήρα συμβατικών ρητρών στις οποίες βασίζονται οι διαδικασίες αυτές.

Όσον αφορά το επίπεδο προστασίας στο πλαίσιο εθνικών διαδικασιών, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) αποφάσισε ότι, ελλείψει εναρμονίσεως των εθνικών διαδικασιών, οι λεπτομερείς κανόνες της διαδικασίας επιβολής της ενωσιακής νομοθεσίας για τους καταναλωτές, όπως η οδηγία 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, είναι θέματα που εμπίπτουν στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους, δυνάμει της αρχής της δικονομικής αυτονομίας τους. Ωστόσο, το Δικαστήριο<sup>3</sup> έχει τονίσει ότι οι δικονομικοί αυτοί κανόνες πρέπει να πληρούν δύο προϋποθέσεις: 1) πρέπει να μην είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που διέπουν παρόμοιες εθνικές καταστάσεις (*αρχή της ισοδυναμίας*) και· 2) δεν θα πρέπει να καθιστούν στην πράξη την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η έννομη τάξη της Ένωσης αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή (*αρχή της αποτελεσματικότητας*)<sup>4</sup>.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι, δεδομένου ότι η ανισότητα μεταξύ καταναλωτών και εμπόρων μπορεί να εξισορροπηθεί μόνο με τη θετική παρέμβαση ενός τρίτου, εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να εξασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων που παρέχει στους καταναλωτές η οδηγία 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου. Για τον λόγο αυτό, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να ελέγχουν αυτεπαγγέλτως αν μια συμβατική ρήτρα που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας είναι καταχρηστική<sup>5</sup>. Ειδικότερα, το ΔΕΕ έκρινε ότι η αρχή της

<sup>1</sup> Οδηγία 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 1993, σχετικά με τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων που συνάπτονται με καταναλωτές, ΕΕ L 95 της 21.4.1993, σ. 29-34.

<sup>2</sup> Βλέπε τμήμα 5 της ανακοίνωσης της Επιτροπής — Κατευθυντήριες γραμμές για την ερμηνεία και την εφαρμογή της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 1993, σχετικά με τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων που συνάπτονται με καταναλωτές, ΕΕ C 323 της 27.9.2019, σ. 4-92, COM(2019) 5325 final.

<sup>3</sup> Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής — Κατευθυντήριες γραμμές για την ερμηνεία και την εφαρμογή της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 1993, σχετικά με τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων που συνάπτονται με καταναλωτές, ΕΕ C 323 της 27.9.2019, σ. 4: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2019.323.01.0004.01.ENG&toc=OJ:C:2019:323:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.323.01.0004.01.ENG&toc=OJ:C:2019:323:TOC), ιδίως το τμήμα 5 σχετικά με τα ένδικα βοηθήματα και τις δικονομικές εγγυήσεις που απαιτούνται βάσει των άρθρων 6 και 7 της οδηγίας.

<sup>4</sup> Βλέπε αποφάσεις στις υποθέσεις C-168/05 *Mostaza Claro*, σκέψη 24· C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones*, σκέψη 38· C-415/11, *Aziz*, σκέψη 50.

<sup>5</sup> Βλέπε απόφαση της 14ης Ιουνίου 2012, *Banco Español de Crédito* (C-618/10, σκέψεις 41 έως 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλέπε επίσης απόφαση της 14ης Μαρτίου 2013, *Aziz* (C-415/11, σκέψη 46 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) και απόφαση της 18ης Φεβρουαρίου 2016, *Finanmadrid* (C-49/14, σκέψη 55).



αποτελεσματικότητας αποκλείει εθνικούς δικονομικούς κανόνες οι οποίοι καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή για τους καταναλωτές την επίκληση του μη δεσμευτικού χαρακτήρα καταχρηστικών συμβατικών ρητρών<sup>6</sup>, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο διαδικασιών εκτέλεσης. Επιπλέον, το ΔΕΕ<sup>7</sup> έχει επανειλημμένα τονίσει τη σημασία της διαθεσιμότητας προσωρινών μέτρων, ιδίως προκειμένου να διακοπεί ή να ανασταλεί η εκτέλεση σε βάρος καταναλωτή, ενόσω το Δικαστήριο αξιολογεί τον καταχρηστικό χαρακτήρα των σχετικών συμβατικών ρητρών. Η παροχή προσωρινής προστασίας είναι ιδιαιτέρως σημαντική όσον αφορά την εκτέλεση επί της κατοικίας του καταναλωτή<sup>8</sup>, η οποία συνεπάγεται έξωση, αλλά είναι σημαντική και για άλλα μέτρα εκτέλεσης. Τα προσωρινά μέτρα μπορεί να είναι αποφασιστικής σημασίας όχι μόνο για την αναστολή της εκτέλεσης σε βάρος καταναλωτών, αλλά και σε περιπτώσεις στις οποίες οι καταναλωτές ασκούν ένδικα βοηθήματα με αίτημα την κήρυξη ορισμένων συμβατικών ρητρών ως άκυρων<sup>9</sup>. Τέλος, δεν είναι μόνο η παντελής έλλειψη προσωρινών μέτρων που μπορεί να θίξει την αποτελεσματικότητα των ένδικων βοηθημάτων, αλλά και το γεγονός ότι είναι δύσκολο για τον καταναλωτή να επιτύχει τη λήψη προσωρινών μέτρων λόγω π.χ. αυστηρών προθεσμιών, υποχρέωσης παράθεσης ισχυρισμών ή εγγυήσεων ή αποδεικτικών στοιχείων που πρέπει να προσκομίστούν.

Η οδηγία 2005/29/EK<sup>10</sup> προστατεύει τους καταναλωτές από αθέμιτες εμπορικές πρακτικές επιχειρήσεων προς καταναλωτές, οι οποίες βλάπτουν τα οικονομικά τους συμφέροντα. Η οδηγία εφαρμόζεται σε «εμπορικές πρακτικές των επιχειρήσεων προς τους καταναλωτές» κατά την έννοια του άρθρου 2 στοιχείο δ) της οδηγίας 2005/29/EK. Περιέχει γενικές διατάξεις που απαγορεύουν τις παραπλανητικές και επιθετικές πρακτικές που επηρεάζουν τις αποφάσεις συναλλαγών των καταναλωτών, με την επιφύλαξη κατά περίπτωση αξιολόγησης από τα εθνικά δικαστήρια ή τις εθνικές αρχές, καθώς και κατάλογο εμπορικών πρακτικών οι οποίες σε κάθε περίπτωση θεωρούνται αθέμιτες. Η οδηγία δεν προβλέπει καμία παρέκκλιση για την παροχή νομικών υπηρεσιών σε καταναλωτές<sup>11</sup>.

Στην περίπτωση της Κύπρου, η Επιτροπή κίνησε το 2013 διαδικασία επί παραβάσει κατά της Κύπρου λόγω αναποτελεσματικής επιβολής της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της οδηγίας 2005/29/EK από τις κυπριακές αρχές.

Εκτοτε, η Επιτροπή βρίσκεται σε επαφή με την Κύπρο, η οποία έχει ανταποκριθεί θετικά σε διάφορους προβληματισμούς. Ωστόσο, δεδομένου ότι ορισμένα ζητήματα παρέμειναν ανεπίλυτα, η Επιτροπή απέστειλε συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή στις 25 Ιουλίου 2019<sup>12</sup>, την οποία ακολούθησε αιτιολογημένη γνώμη στις 18 Φεβρουαρίου 2021<sup>13</sup>,

<sup>6</sup> Η αρχή της αποτελεσματικότητας εφαρμόστηκε, ιδίως, στην υπόθεση C-618/10 *Banco Español de Crédito*, απόφαση της 14ης Ιουνίου 2012, σκέψεις 49-57 και σημείο 1 του διατακτικού. Βλ. επίσης υπόθεση C-49/14, *Finanmadrid*.

<sup>7</sup> Π.χ. υπόθεση C-415/11 *Aziz*, υπόθεση C-34/13 *Kušionová*, υπόθεση C-280/13, *Barclays Bank* και υπόθεση C-32/14 *ERSTE Bank Hungary*.

<sup>8</sup> Π.χ. υπόθεση C-34/13 *Kušionová*, σκέψεις 63-66, με περαιτέρω παραπομπές, μεταξύ άλλων, στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και στο άρθρο 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην κατοικία.

<sup>9</sup> Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-568/14 έως C-570/14 *Ismail Fernández Oliva*. Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε τη δυνατότητα λήψης ατομικής προσωρινής προστασίας ενόσω εκκρεμεί συλλογική αγωγή.

<sup>10</sup> Οδηγία 2005/29/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2005, για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές των επιχειρήσεων προς τους καταναλωτές στην εσωτερική αγορά και για την τροποποίηση της οδηγίας 84/450/ΕΟΚ του Συμβουλίου, των οδηγιών 97/7/EK, 98/27/EK, 2002/65/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου («Οδηγία για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές»), ΕΕ L 149, της 11.6.2005, σ. 22-39.

<sup>11</sup> Βλέπε, επίσης, κατ' αναλογία, την υπόθεση C-537/13 *Šiba* σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ στις συμβάσεις νομικών υπηρεσιών, η οποία εφαρμόζεται εν γένει στο δίκαιο των καταναλωτών.

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/INF\\_19\\_4251](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/INF_19_4251)



σύμφωνα με το άρθρο 258 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η κύρια ανησυχία ήταν ότι οι αποφάσεις της κυπριακής Υπηρεσίας Προστασίας Καταναλωτή σχετικά με τις καταχρηστικές ρήτρες δεν είναι δεσμευτικές και δεν εφαρμόζονται στην πράξη ούτε από τη Νομική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας, ενώ λίγες μόνο υποθέσεις έχουν παραπεμφθεί στα αρμόδια δικαστήρια για την έκδοση ασφαλιστικών μέτρων. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εξέφρασε την ανησυχία της για το γεγονός ότι η Κύπρος δεν παρέχει επαρκή και αποτελεσματικά μέσα για να εμποδίσει τη συνεχιζόμενη χρήση καταχρηστικών ρητρών στις συμβάσεις που συνάπτονται με καταναλωτές. Επιπλέον, η Επιτροπή εξέφρασε την ανησυχία της για το γεγονός ότι στην Κύπρο οι νόμοι για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές δεν εφαρμόζονται στους δικηγόρους όσον αφορά τις σχέσεις τους με τους καταναλωτές. Η Κύπρος απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη στις 16 Απριλίου 2021.

Όσον αφορά την οδηγία (ΕΕ) 2019/1023 για την αναδιάρθρωση και την αφερεγγυότητα<sup>14</sup>, η Επιτροπή επισημαίνει την έλλειψη τεκμηρίωσης των ισχυρισμών που επικαλείται η αναφέρουσα. Η οδηγία προβλέπει πράγματι μέτρα για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που αφορούν την αναδιάρθρωση, την αφερεγγυότητα και την απαλλαγή από χρέη. Ωστόσο, η παρούσα οδηγία δεν περιλαμβάνει δεσμευτικούς κανόνες όσον αφορά την υπερχρέωση των καταναλωτών, αλλά συνιστά απλώς στα κράτη μέλη να αρχίσουν να τους εφαρμόζουν και στους καταναλωτές το συντομότερο δυνατόν. Σε κάθε περίπτωση, μετά την κοινοποίηση από την Κύπρο σχετικά με την παράταση της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, η νέα προθεσμία για την έκδοση των εθνικών εκτελεστικών διατάξεων ορίζεται για τις 17 Ιουλίου 2022.

#### Συμπέρασμα

Η Επιτροπή παρακολουθεί την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ από τα κράτη μέλη. Επί του παρόντος, αξιολογεί την απάντηση των κυπριακών αρχών, της 16ης Απριλίου 2021, στην αιτιολογημένη γνώμη που εξέδωσε η Επιτροπή στις 18 Φεβρουαρίου 2021, προκειμένου να αποφασίσει σχετικά με τα επόμενα βήματα. Η εν λόγω αξιολόγηση διενεργείται παράλληλα με την αξιολόγηση κάθε άλλης πληροφορίας σχετικά την κυπριακή νομοθεσία όσον αφορά τη συμμόρφωσή της με την οδηγία 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων νέων καταγγελιών σχετικά με την εφαρμογή στην Κύπρο της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, τις οποίες έλαβε η Επιτροπή. Στην τελική της αξιολόγηση, η Επιτροπή θα λάβει επίσης υπόψη την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την προστασία των καταναλωτών έναντι καταχρηστικών συμβατικών όρων σε δικαστικές διαδικασίες, καθώς και το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Σε περίπτωση που η Επιτροπή καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η Κύπρος παραβιάζει πρόσθετες υποχρεώσεις που απορρέουν από τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά την παροχή κατάλληλων ένδικων βοηθημάτων και δικονομικών εγγυήσεων στους καταναλωτές, θα εξετάσει το ενδεχόμενο λήψης κατάλληλων μέτρων.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/inf\\_21\\_441](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/inf_21_441)

<sup>14</sup> Οδηγία (ΕΕ) 2019/1023 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, περί πλαισίου για την προληπτική αναδιάρθρωση, την απαλλαγή από τα χρέη και τις ανικανότητες ή την έκπτωση οφειλετών, καθώς και περί μέτρων βελτίωσης των διαδικασιών αυτών, και για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2017/1132 (Οδηγία για την αναδιάρθρωση και την αφερεγγυότητα), *ΕΕ L 172 της 26.6.2019, σ. 18-55*.