JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS ANTONIO TIZZANO

23 päivänä tammikuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii esillä olevassa asiassa EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, voidaanko katsoa, että Alankomaiden kuningaskunta on täyttänyt sille kuuluvan velvoitteen saattaa kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY (EYVL L 95, s. 29; jäljempänä direktiivi) osaksi kansallista oikeusjärjestystä, kun sen sisäiseen oikeusjärjestykseen kuuluu jo sellaisia siviililain säännöksiä, joiden on väitetty olevan yhdenmukaisia direktiivin kanssa. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään erityisesti arvioimaan, saavutetaanko kyseisillä, velvoitteita ja sopimuksia yleisesti koskevilla säännöksillä, erityisesti kansallisen oikeuskäytännön valossa, direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa ja 5 artiklassa tavoiteltu tulos.

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

II Oikeudelliset seikat

A *Yhteisön oikeus*

2. Kuten on tunnettua, kyseisen direktiivin tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välillä tehtyjen sopimusten kohtuuttomia ehtoja koskevia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä (1 artiklan 1 kohta), ja sen tavoitteena on erityisesti suojata kuluttajia kohtuuttomilta ehdoilta heidän tehdessään sopimuksia "elinkeinonharjoittajan" kanssa. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan "jokaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka — — direktiivin kattamia sopimuksia tehdessään harjoittaa joko julkisen tai yksityisen alan ammatti- tai liiketoimintaa" (2 artiklan c kohta). Direktiivissä määritellään "kohtuuttomat sopimusehdot" (3 artikla) ja säädetään, että tällaiset ehdot eivät sido kuluttajia (6 artikla).

3. Esillä olevan asian kannalta erityistä merkitystä on direktiivin 4 artiklan 2 kohdalla ja 5 artiklalla. Näistä ensiksi mainitussa artiklassa ilmaistaan nimenomaisia seikkoja sopimusehdon kohtuuttomuuden arvioimiseksi, ja sen 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Sopimusehtojen kohtuuttoman luonteen arviointi ei saa koskea sopimuksen pääkohteen määrittelyä, hinnan tai korvauksen riittävyyttä eikä vastineena toimitettavia palveluja ja tavaroita, jos ehdot on laadittu selkeästi ja ymmärrettävästi."

4. Direktiivin 5 artiklassa säädetään puolestaan seuraavaa:

"Jos on kyse sopimuksesta, jonka kaikki tai tietyt kuluttajalle esitetyt ehdot on laadittu kirjallisesti, ehdot on aina laadittava selkeästi ja ymmärrettävästi. Jos ehdon merkityksestä syntyy epäilystä, kuluttajalle suotuisin tulkinta on etusijalla. Tätä tulkintasääntöä ei sovelleta 7 artiklan 2 kohdassa säädettyjen menettelyjen yhteydessä."

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava sisäisessä oikeusjärjestyksessään säännöksiä, joiden mukaisesti kuluttajia edustavat henkilöt ja järjestöt voivat kansallisen lainsäädännön mukaisesti saattaa asian käsiteltäväksi tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa, jotka voivat päättää, ovatko yleiseen käyttöön laaditut sopimusehdot luonteeltaan kohtuuttomia, ja käyttää riittäviä ja tehokkaita keinoja tällaisten ehtojen käytön lopettamiseksi.

5. Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31.12.1994. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että "jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niitä virallisesti julkaistaessa niihin on liitettävä viittaus tähän direktiiviin — — ".

B *Kansallinen oikeus*

6. Alankomaiden siviililain III osaan sisältyy yleisiä säännöksiä niin kutsutusta varallisuusoikeudesta, VI osassa säädetään velvoitteista ja sopimuksista yleisesti sekä VII ja VIII osassa erityisistä sopimuksista.

7. Vaikka Alankomaiden hallitus on viitannut asian käsittelyn kuluessa useisiin siviililain säännöksiin, osapuolet ovat keskittäneet huomionsa vain seuraaviin säännöksiin (huomautettakoon, että kysymyksessä on epävirallinen käännös):

— III osan 35 § (jäljempänä 3:35 §)

"Jos henkilön ilmoitus tai toiminta ei vastaa hänen tahtoaan, puutteeseen tahdonmuodostuksessa ei voida vedota sellaista henkilöä vastaan, joka yhdenmukaisesti sen merkityksen kanssa, jonka tämä henkilö asiaan liittyvät olosuhteet huomioon ottaen saattoi kohtuudella sille antaa, on ymmärtänyt tämän ilmoituksen tai toiminnan olleen toisen henkilön hänelle tekemä toteamus, jolla on erityinen merkitys."

— VI osan 228 § (jäljempänä 6:228 §)

"Sopimus, jonka tekemiseen on vaikuttanut virhe ja jota ei olisi tehty, mikäli olosuhteet olisi ymmärretty oikein, voidaan julistaa pätemättömäksi:

a) jos virhe johtuu toisen sopimuspuolen antamista tiedoista, paitsi jos viimeksi mainittu saattoi olettaa, että sopimus olisi tehty myös ilman tätä tietoa;

b) jos toinen sopimuspuoli, ottaen huomioon sen mitä hän tiesi tai mitä hänen olisi pitänyt tietää virheestä, oli velvollinen ilmoittamaan siitä virheellisen tiedon saaneelle sopimuspuolelle;

c) jos sopimuksen tekohetkellä toinen sopimuspuoli on ollut samassa virheellisessä käsityksessä kuin virheellisen tiedon saanut sopimuspuoli, paitsi tapauksessa, jossa vaikka olosuhteet olisi ymmärretty oikein, toisen sopimuspuolen ei tarvitse ymmärtää, että virheellisen tiedon saanut sopimuspuoli ei olisi tehnyt sopimusta.

2. Pätemättömäksi julistaminen ei voi perustua virheeseen, joka johtuu yksinomaan tulevaisuudessa tapahtuvasta seikasta tai virheestä, josta virheellisen tiedon saaneen sopimuspuolen voidaan katsoa olevan vastuussa, ottaen huomioon sopimuksen luonne, yleisesti hyväksytty näkemys tai asian olosuhteet."

— VI osan ("vakioehdot") III luvun 231 § (jäljempänä 6:231 artikla)

"Tässä luvussa:

a) 'vakioehdoilla' tarkoitetaan yhtä tai useampaa kirjallista sopimusehtoa, joka on laadittu tarkoituksena sisällyttää se tiettyyn määrään sopimuksia, lukuun ottamatta sellaisia ehtoja, joiden kohteena ovat olennaiset suoritukset;

b) 'käyttäjällä' tarkoitetaan henkilöä, joka käyttää vakioehtoja sopimuksessa;

c) 'sopimuspuolella' tarkoitetaan henkilöä, joka on hyväksynyt kirjallisesti tai muutoin vakioehtojen käytön".

— VI osan 233 § (jäljempänä 6:233 §)

"Vakioehtoihin sisältyvä sopimusehto voidaan julistaa pätemättömäksi:

a) jos se muodostaa kohtuuttoman rasituksen toiselle sopimuspuolelle, ottaen huomioon sopimuksen luonne ja sisältö, tapa, jolla ehdot ovat syntyneet, sopimuspuolten etu ja muut asiaan liittyvät seikat;

b) jos käyttäjä ei ole antanut sopimuspuolelle riittävää mahdollisuutta tutustua vakioehtoihin."

— IV osan ("sopimusvaikutukset") 248 § (jäljempänä 6:248 §)

"1. Sopimuksella ei ole ainoastaan sopimuspuolten sopimia oikeusvaikutuksia, vaan myös sopimuksen luonteen perus-

teella laista, käytännöstä tai kohtuullisuusvaatimuksista johtuvia oikeusvaikutuksia.

2. Sopimussuhteeseen ei sovelleta sopimuksesta johtuvia velvoitteita, jos asiaan liittyvät olosuhteet huomioon ottaen tämä ei olisi hyväksyttävää kohtuullisuusvaatimusten perusteella."

III Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

8. Komissio vaatii esillä olevassa kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, koska komission mukaan direktiivin täytäntöönpano on toteutettu riittämättömästi kyseisessä valtiossa sekä muodon että keinojen osalta, ja myös saavutettu tulos on sen mukaan puutteellinen.

9. Komissio toteaa täsmennettynä, että direktiivin niin kutsuttu "implisiittinen" täytäntöönpano, joka siis perustuu yksinomaan siihen, että jäsenvaltion oikeusjärjestykseen sisältyy jo direktiivin kanssa yhdenmukaisia säännöksiä, voidaan hyväksyä ainoastaan hyvin tiukkojen edellytysten täyttyessä. Näin on erityisesti silloin, kuten esillä olevassa asiassa, kun direktiivin tavoitteena on suojella kuluttajia myöntämällä heille täsmällisesti määritettyjä oikeuksia. Tällaisissa tapauksissa täytäntöönpano on varmistettava selvin ja yksiselitteisin muodoin, siten, että kuluttajille selviää täysin, mitkä ovat direktiivillä heille myönnetyt oikeudet. Näistä yleisistä toteamuksista riippumatta komissio katsoo kuitenkin, että siviililain säännökset eivät takaa konkreettisesti direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa ja 5 artiklassa tavoiteltua tulosta.

10. Alankomaiden hallitus on eri mieltä ja se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen, koska sen mukaan direktiivin sisällöstä on jo asianmukaisesti säädetty kyseisen siviililain säännöksissä.

11. Se toteaa ensiksikin, että EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta) jätetään jäsenvaltioille vapaus valita direktiivin täytäntöönpanolle tarvittava muoto ja keinot, ja että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että koska jäsenvaltioilla on kyseinen vapaus, direktiivin nimenomainen täytäntöönpano ei ole välttämätöntä, jos kansallinen oikeusjärjestys täyttää jo ne tavoitteet, joihin direktiivillä pyritään. Alankomaiden hallituksen mukaan juuri näin on esillä olevassa asiassa sekä siviililain edellä selostettujen säännösten ansiosta, joiden osalta Alankomaiden hallitus on esittänyt pitkän ja analyyttisen selostuksen, että oikeusjärjestykseen sisältyvien kirjoittamattomien oikeussääntöjen, esimerkiksi interpretatio contra

proferentem -periaatteen ansiosta, joka sen mukaan vastaa täysin direktiivin 5 artiklan toista virkettä.

IV Oikeudellinen arviointi asiasta

A *Yleisiä huomautuksia*

12. Alankomaiden hallituksen mukaan erityistä merkitystä tämän osalta on kyseisiä säännöksiä koskevalla oikeuskäytännöllä, joka vahvistaa ratkaisevalla tavalla sen, että kyseinen lainsäädäntö on täysin yhdenmukaista direktiivin kanssa. Alankomaiden hallitus viittaa erityisesti 19.9.1997 annettuun tuomioon (NJ 1998, nro. 6), jossa Hoge Raad (Alankomaiden kuningaskunnan korkein oikeus) totesi, että "Alankomaiden [vuoden 1992 siviililain] vakioehtoja koskevia säännöksiä, joilla lainsäätäjän mukaan jo täytäntöönpannaan direktiivi, on tulkittava siten, että niillä taataan kuluttajalle vähintäänkin sama suoja kuin direktiivissä".

13. Alankomaiden kuningaskunta, vaikka se pysyykin edellä selostetussa kannassaan, toteaa joka tapauksessa, että sen parlamentti on antanut 28.10.1999 (eli siis komission perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan päätyttyä) lain, jonka tarkoituksena on "selventää" vakioehtoja koskevia siviililain säännöksiä. Se korostaa lisäksi, että kyseisellä lailla ei muuteta millään tavalla sopimuksen vakioehtoihin sisältyviä kohtuuttomia ehtoja koskevaa olemassa olevaa oikeutta, vaan sillä vain "selitetään" sitä ja kodifioidaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä jo voimassa olevat oikeusperiaatteet.

14. Kuten on tunnettua, EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaan direktiivi "velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista valtiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot".

15. Kuten myös on tunnettua, yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan täsmentänyt, mitä tällä määräyksellä on katsottava tarkoitettavan, ja mikä on sen soveltamisala. Esillä olevan asian kannalta viittaan vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa todetaan, että "vaikka [EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmas kohta] jättää jäsenvaltioille vapauden valita tavan ja keinot direktiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi, vapauteen sisältyy kuitenkin jokaista jäsenvaltiota, jolle direktiivi on osoitettu, koskeva velvoite toteuttaa osana kansallista oikeusjärjestystä ja direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet".[2] Yhteisöjen tuomioistuin on selostanut, että tätä tarkoitusta varten niiden on vahvistettava kulloinkin kyseessä olevalla alalla täsmälliset

2 — Ks. kaikkien osalta asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891, 15 kohta; Kok. Ep. VII, s. 557).

oikeussäännöt, joilla kansallinen oikeusjärjestys saatetaan yhdenmukaiseksi direktiivin säännösten kanssa.[3] Kyseisten kansallisten säännösten sanamuodon on oltava sellainen, ettei niiden sisällöstä tai niiden yhdenmukaisuudesta direktiivin kanssa ole epäselvyyttä, eikä myöskään niiden muodollisesta arvosta tai niiden kelpoisuudesta toimia asianmukaisena oikeudellisena perustana kyseisellä alalla. Näin ollen direktiivin asianmukaiseksi täytäntöönpanemiseksi ei esimerkiksi riitä pelkkä käytäntö tai hallinnollinen kiertokirje, koska toisin kuin todelliset normatiiviset lähteet, ne eivät tarjoa takeita pysyvyydestä, pakottavuudesta tai julkisuudesta.[4] Näin ollen siitä syystä, että kyseisen jäsenvaltion on "varmistettava täysimääräisesti ja täsmällisellä tavalla kaikkien direktiivien säännösten täytäntöönpano", jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu, kunnes jäsenvaltio "on täysin täytäntöönpannut direktiivin" vaikka "[kansallisessa] lainsäädännössä varmistetaan jo suurelta osin direktiivin tarkoituksen toteutuminen".[5]

16. On totta, kuten Alankomaiden hallitus on todennut, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että edellä mainitun kaltaisessa yhteydessä ei aina ole välttämätöntä toteuttaa nimenomaista täytäntöönpanotointa eikä varsinkaan lainsäädäntötointa. Näin on erityisesti silloin, kun valtion oikeusjärjestykseen sisältyvä kyseinen säännös on "riittävän täsmällinen ja selvä", jotta "oikeudensaajat ovat tietoisia kaikista oikeuksistaan ja voivat tarpeen vaatiessa toteuttaa ne kansallisessa tuomioistuimessa".[6] On kuitenkin huomattava, että tällaisissa tapauksissa on aina kysymyksessä edellä luetelluista periaatteista tehtävä poikkeus, joka on perusteltu lainsäädännöllisistä syistä. Kuten aina tällaisten poikkeusten ollessa kysymyksessä, niitä on näin ollen tulkittava erittäin suppeasti, mikä tarkoittaa esillä olevassa asiassa, että jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä ei riitä poistamaan se, että kansallinen oikeusjärjestys on yleisesti yhdenmukainen direktiivin kanssa, vaan niiden välillä täytyy olla selvä ja täsmällinen vastaavuus.

17. Kuten myös edellä viitatusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, esillä olevassa asiassa ensisijaisia ovat varmasti sekä direktiivin täysi ja yhdenmukainen soveltaminen jäsenvaltioissa että tästä seuraava tarve taata direktiivillä myönnettyjen oikeuksien täysi suoja. Tämän viimeksi mainitun osalta on erityisesti otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen useampaan kertaan ilmaisema huolenpito siitä, että jo olemassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei saa jättää epäselvyyttä siitä oikeusasemasta, joka direktiivillä luodaan yksityisille oikeussubjekteille. Yhteisöjen tuo-

3 — Ks. esim. asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990 (Kok. 1990, s. I-851, 25 kohta); asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2607, 28 kohta) ja asia C-340/96, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 22.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2023, 27 kohta).

4 — Ks. lukuisista asioista mm. asia 239/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.12.1986 (Kok. 1986, s. 3645, 7 kohta); asia C-58/89, komissio v. Saksa, tuomio 17.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4983, 13 kohta); asia C-306/89, komissio v. Kreikka, tuomio 10.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5863, 19 kohta) ja asia C-96/95, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1997 Kok. 1997, s. I-1653, 38 kohta).

5 — Asia 91/79, komissio v. Italia, tuomio 18.3.1980 (Kok. 1980, s. 1099, 6 kohta) ja asia 92/79, komissio v. Italia, tuomio 18.3.1980 (Kok. 1980, s. 1115, 6 kohta).

6 — Ks. ex multis asia 29/84, komissio v. Saksa, tuomio 23.5.1985 (Kok. 1985, s. 1661, 23 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 231); asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2607, 18 kohta) ja asia C-365/93, komissio v. Kreikka, tuomio 23.3.1995 (Kok. 1995, s. I-499, 9 kohta.

mioistuinta lainatakseni, "oikeusvarmuutta koskevan vaatimuksen täyttämiseksi on erityisen tärkeää, että yksityisten oikeudellinen asema on selvä ja täsmällinen, jotta heillä on mahdollisuus tuntea kaikki oikeutensa ja, jos tarvetta on, mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa". [7]

18. Mahdollisuutta poiketa nimenomaisesta täytäntöönpanosäännöksestä on näin ollen arvioitava vieläkin tiukempien edellytysten valossa silloin, kun kysymyksessä on direktiivi, jolla myönnetään oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, ja erityisesti silloin, kuten esillä olevassa asiassa, kun direktiivillä pyritään saamaan aikaan vahvistettu suoja laajalle mutta määräämättömälle joukolle kuluttajia suhteessa "vahvemmassa" asemassa oleviin sopimuspuoliin. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, viimeksi mainittu edellytys "on erityisen tärkeä, kun kyseisellä direktiivillä pyritään myöntämään oikeuksia muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, koska nämä eivät ole yleensä tietoisia tällaisista periaatteista [koska näistä on säädetty muiden jäsenvaltioiden kuin heidän oman valtionsa oikeusjärjestyksessä]". [8] Juuri tästä on kyse esillä olevassa asiassa, jossa direktiivi on annettu muun muassa "kansalaisen suojaamiseksi kuluttajan ominaisuudessa hänen hankkiessaan tavaroita tai palveluja muiden jäsenvaltioiden lainsäädännön kuin hänen omansa sääntelemillä sopimuksilla" (kuudes perustelukappale).

19. Näiden yleisten toteamusten jälkeen huomautan, että en ole aivan vakuuttunut siitä, että esillä olevassa asiassa Alankomaiden lainsäädäntö olisi täysin edellä selostamieni vaatimusten mukainen. En siis ole vakuuttunut siitä, että kyseisen direktiivin soveltamisalaa koskeva Alankomaiden lainsäädäntö olisi täysin yhdenmukainen direktiivin kanssa tai se ei ole sitä ainakaan "riittävän" selvästi, ilmeisesti ja kiistattomasti, yhteisöjen tuomioistuimen ilmaisua lainatakseni, jotta niillä, joille se on osoitettu, "on mahdollisuus tuntea kaikki oikeutensa ja, jos tarvetta on, mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa".

20. Katson sitä vastoin, riippumatta siitä, mitä edellä tullaan toteamaan asiaratkaisusta, että esillä olevan asian osapuolten huomautuksista käy ilmi, vaikkakin välillisesti, että kyseisten säännösten tulkinta on kaikkea muuta kuin selvää ja yksiselitteistä. Samoin myös se, että osapuolten huomautuksissa on pohdittu paljon sitä, mikä merkitys ja tärkeys on annettava

7 — Ks. esim. asia C-236/95, komissio v. Kreikka, tuomio 19.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4459, 13 kohta viittauksineen.

8 — Ks. kaikkien osalta em. asia 29/84, tuomion 23 kohta ja em. asia C-365/93, tuomion 9 kohta.

Alankomaiden tuomioistuinten kyseisestä asiasta antamille tuomioille, vahvistaa edellä esittämiäni epäilyjä. Merkitykseltään ja soveltamisalaltaan esillä olevan kaltaisen direktiivin soveltaminen ja erityisesti yksityisten oikeussubjektien, olivatpa he alankomaalaisia tai muunmaalaisia, oikeus vedota heille direktiivillä myönnettyyn oikeusasemaan, eivät voi olla tulkintavaikeuksien kohteena jossakin jäsenvaltiossa siten kuin esillä olevassa asiassa on todettu.

B *Alankomaiden siviililakiin sisältyvien periaatteiden ja säännösten yhdenmukaisuus yhteisön direktiivin kanssa*

22. Näistä yleisluonteisista ja alustavista epäilyistä huolimatta sen selvittämiseksi, onko komission kanne perusteltu, on tutkittava yksityiskohtaisemmin sen vastaajana olevaa hallitusta vastaan esittämiä väitteitä sekä kyseisen hallituksen niistä tekemiä huomautuksia.

21. Myös se, että Alankomaiden hallitus on katsonut tarpeelliseksi antaa lain, jolla "selvennetään" ja "selostetaan" kohtuuttomia sopimusehtoja vakiosopimuksissa koskevaa kansallista lainsäädäntöä, osoittaa, että hyvin todennäköisesti myös Alankomaiden hallitus on useista vakuutteluistaan huolimatta katsonut olevan tarpeen poistaa komission toteamat vaikeudet. Sillä, saavutetaanko kyseisellä lailla tämä tavoite, ei ole merkitystä tässä yhteydessä, koska laki on annettu yli vuoden kuluttua siitä, kun komission perustellussa lausunnossa vahvistama määräaika oli päättynyt, eikä sillä näin ollen ole vaikutusta siihen, että Alankomaiden kuningaskunnan on väitetty jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. [9]

23. Aloitan väitteestä, jonka mukaan Alankomaiden oikeusjärjestykseen sisältyy yleinen periaate, jonka perusteella on sovellettava samaa kuluttajalle suotuisinta tulkintaa koskevaa periaatetta kuin mistä on säädetty direktiivin 5 artiklan toisessa virkkeessä. Alankomaiden hallituksen mukaan tämä periaate on tulkintasääntö, jota tuomioistuimet soveltavat säännönmukaisesti, mutta tämä on kiistanalaista, kun otetaan huomioon komission viittaama Hoge Raadin oikeuskäytäntö, jossa on useaan kertaan kiistetty kyseisen periaatteen olevan "oikeussääntö". [10]

9 — Kuten on tunnettua, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä: ks. ex multis asia C-327/98, komissio v. Ranska, tuomio 23.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1851, 28 kohta); asia C-69/99, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10979, 22 kohta) ja asia C-374/98, komissio v. Ranska (Kok. 2000, s. I-10799, 14 kohta).

10 — Ks. 12.1.1996 tehdyn päätöksen (NJ 1996, n. 683), johon komissio on viitannut huomautuksissaan, lisäksi viittaukset seuraavissa teoksissa: CLAB Europa, European Database on Case Law about Unfair Contractual Terms, www.europa.eu.int/clab/ (ks. NL000047, NL000056 ja NL000079 kohta) sekä Hondius, E., Non-implementation of the Directive on Unfair Contract Terms: the Dutch case, European Review of Private Law, 1997, s. 193, erityisesti s. 194 ja 195 sekä alaviite 4 viitteineen, jossa todetaan, että direktiivin tultua voimaan Alankomaiden tuomioistuinten kanta ei ole muuttunut, siitä huolimatta, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan niiden on tulkittava kansallista oikeutta direktiivin sanamuodon ja tavoitteen valossa.

24. Vastaajana oleva hallitus on lisäksi todennut tulkintaperiaatteista, että direktiivi ja kyseinen lainsäädäntö eivät poikkea toisistaan siltä osin kuin mitä on säädetty seurauksista tapauksissa, joissa sopimukseen sisältyy epäselviä tai vaikeasti ymmärrettäviä ehtoja.

25. Mielestäni perustellumpia ovat tämän osalta komission vastakkaiset huomautukset, joissa todetaan, että

a) siviililain 6:233 §:ssä säädetään, että avoimuusperiaatteen vastainen sopimusehto on kokonaisuudessaan pätemätön, kun taas hermeneuttisen edellytyksen, esimerkiksi direktiivissä säädetyn kuluttajalle edullisemman tulkinnan periaatteen (nk. interpretatio contra proferentem), soveltaminen mahdollistaa kyseisen sopimusehdon pysyttämisen voimassa;

b) "kohtuullisuutta" koskeva periaate, josta säädetään siviililain 3:35 §:ssä ja 6:248 §:ssä epäselvien tai vaikeasti ymmärrettävien sopimusehtojen tulkitsemista koskevien tapausten osalta, ja direktiivissä vahvistettu periaate, jonka mukaan on sovellettava kuluttajalle edullisempaa tulkintaa, eivät välttämättä vastaa toisiaan;

c) samoin siviililain 3:35 §:ssä säädetty periaate, jonka mukaan kuluttajaan ei sovelleta epäselviä tai vaikeasti ymmärrettäviä sopimusehtoja tai sellaisia sopimusehtoja, joita voidaan soveltaa kohtuuttomalla tai epäoikeudenmukaisella tavalla, ei välttämättä vastaa sitä, että sopimusehtoa tulkitaan kuluttajalle edullisimmalla tavalla.

26. Tarkasteltaessa sitä, onko Alankomaiden lainsäädäntö yhteensopivaa direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ja 5 artiklan kolmannen virkkeen kanssa, on todettava heti, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole näyttänyt toteen, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä olisi niiden kanssa täysin vastaavia säännöksiä. Se on tyytynyt toteamaan, että nimenomainen täytäntöönpano olisi esillä olevassa asiassa turhaa, koska tavoitteet, joihin kyseisillä säännöksillä pyritään, voidaan saavuttaa Alankomaiden lainsäädännön systemaattisella tulkinnalla. En kuitenkaan usko, että asia olisi aivan näin, tai että direktiivi olisi asianmukaisesti täytäntöönpantu Alankomaiden viranomaisten selostamalla tavalla, kuten pyrin osoittamaan seuraavaksi.

27. Totean heti aluksi, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että myös sellaisten sopimusehtojen kohtuuttomuutta voidaan arvioida, jotka koskevat sopimuksen pääkohteen määrittelyä, hinnan tai korvauksen riittävyyttä tai vastineena toimitettavia palveluja

ja tavaroita, jos ehdot on laadittu epäselvällä tai vaikeasti ymmärrettävällä tavalla. Kuluttajalle tarjotaan tällä tavoin selvästi ja kiistattomasti mahdollisuus vedota tällaisten sopimusehtojen osalta hänelle direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa taattuun suojaan eli siihen, että niitä voidaan jättää soveltamatta.

28. Mielestäni sillä, että oikeusviranomaiset tulkitsevat systemaattisesti siviililakia, ei voida saavuttaa samanlaista varmuutta ja selvyyttä säännösten ja tulosten osalta. Katson päinvastoin, että siviililain tällä hetkellä voimassa olevassa muodossa on säilynyt muuttumattomana elinkeinonharjoittajan mahdollisuus estää kuluttajaa vaatimasta siviililain 6:233 §:n nojalla sellaisten "ehtojen, joiden kohteena ovat olennaiset suoritukset", julistamista pätemättömiksi. Kun lisäksi 6:231 §:ssä "ehdot, joiden kohteena ovat olennaiset suoritukset" jätetään "vakioehtojen" (ainoat, jotka voidaan 6:233 §:n mukaan julistaa pätemättömiksi) soveltamisalan ulkopuolelle, elinkeinonharjoittaja voisi aina vedota kyseiseen säännökseen, jotta kyseiset sopimusehdot jätettäisiin "vakioehtojen" käsitteen ulkopuolelle.

29. Tämän osalta on sitä paitsi todettava, että siitä, että sopimusehtoihin, joiden kohteena ovat olennaiset suoritukset, ei sovelleta vakioehtoja koskevia säännöksiä, aiheutuu huomattava rajoitus direktiivin soveltamisalaan. Riittää kun ajatellaan, mitä seurauksia tästä aiheutuu kaikille sellaisille sopimuksille, esimerkiksi vakuutussopimuksille, joiden pääkohteen, esimerkiksi vakuutusriskin määrittelyyn, liittyy erityistä tulkinnanvaraa.

30. Toinen ongelma liittyy direktiivin 5 artiklan kolmanteen virkkeeseen. Kuten edellä on todettu, tässä säännöksessä poistetaan elinkeinonharjoittajalta mahdollisuus vedota sopimusehtojen käytön lopettamista koskevan menettelyn yhteydessä kuluttajalle edullisemman tulkinnan periaatteeseen, jos elinkeinonharjoittaja voisi tämän avulla estää sen, että sellaisen epäselvän ehdon, joka kuuluu niihin sopimusehtoihin, joita elinkeinonharjoittaja käyttää yleisesti suhteissaan kuluttajiin, käyttö määrättäisiin lopetettavaksi. Kuten komissio on todennut, tämän säännöksen tavoitteena on estää, että kuluttajan suojaksi tarkoitettu periaate voisi muodostua tälle epäedulliseksi sopimusehtojen käytön lopettamista koskevan menettelyn yhteydessä, jos elinkeinonharjoittaja vastustaisi sellaisten sopimusehtojen käytön lopettamista, jotka on laadittu epäselvästi ja siten, että niitä tulkitsemalla niistä tulisi kohtuuttomia, vetoamalla siihen, että näitä sopimusehtoja on tulkittava kuluttajalle edullisimmalla tavalla. Tällaiseen tulokseen ei sitä vastoin päästäisi Alankomaiden hallituksen esittämällä tavalla eli tulkitsemalla kansallisia säännöksiä systemaattisesti, koska siviililain säännöksissä *mahdollistetaan joka tapauksessa* elinkeinonharjoittajan, jota vastaan on aloitettu sopimusehtojen käytön lopettamista koskeva menettely, vetoavan kyseiseen periaatteeseen.

31. Samoin on epäilyksenalaista, taataanko Alankomaiden lainsäädännössä direktiivin

5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti se, että elinkeinonharjoittaja noudattaa avoimuusperiaatetta vakiosopimusehtoja laatiessaan. Niissä säännöksissä, joihin Alankomaiden kuningaskunta on vedonnut päästäkseen samanlaiseen tulokseen, viitataan pikemminkin kohtuullisuusvaatimuksiin. Mutta kuten komissio on huomauttanut, tällä tavoin tämä tulos saavutetaan ainoastaan välillisesti eikä sillä tehokkuudella ja välittömyydellä, jotka taataan sellaisella säännöksellä, jossa huomioidaan nimenomaisesti direktiivissä vahvistettu periaate, erityisesti kun otetaan huomioon, kuten komissio on todennut, että yhteisön lainsäätäjä on nimenomaisesti halunnut saada aikaan, että liikkeenharjoittajan on varmistettava, että ehdot ovat selkeitä ja ymmärrettäviä, ja taata tällä tavoin, että kuluttajalla on jo ennen sopimuksen tekemistä tarvittavat tiedot voidakseen päättää asiasta täysin tietoisena kaikista siihen liittyvistä seikoista. [11]

C *Alankomaiden lainsäädännön tulkitseminen yhdenmukaisesti direktiivin kanssa*

32. Selostettuani Alankomaiden siviililain ja direktiivin välisiä eroavuuksia on vielä arvioitava, voidaanko nämä poistaa edellä mainitun, Hoge Raadin 19.9.1997 antaman tuomion avulla (ks. edellä 12 kohta), erityisesti siinä nimenomaisesti mainitun periaatteen avulla, jonka mukaan Alankomaiden lainsäädäntöä on tulkittava yhdenmukaisesti direktiivin säännösten kanssa. Kuten edellä on havaittu, Alankomaiden hallitus katsoo, että direktiivillä tavoiteltu tulos saavutetaan täysin kansallisten tuomioistuinten tulkinnan ja erityisesti Hoge Raadin mainitun tuomion avulla.

33. Tämän osalta on kuitenkin ennen kaikkea todettava, ettei juuri mainittu oikeuskäytäntö ole Alankomaiden järjestelmän erityispiirre eikä sillä ole erityistä merkitystä esillä olevan asian kannalta. Siinä ilmaistaan yleinen ja laajalti hyväksytty näkemys, mutta se ei koske esillä olevaa ongelmaa siitä, onko jo olemassa oleva kansallinen lainsäädäntö riittävää direktiivin täyden ja asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi, eikä sitä näin ollen voida sen avulla ratkaista.

34. Periaate, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava yhdenmukaisesti yhteisön oikeuden kanssa, on hyvin tunnettu yleinen oikeusperiaate, jonka yhteisöjen tuomioistuin on ulottanut koskemaan myös tapauksia, joissa direktiivi on täytäntöönpantu myöhässä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut myös hiljattain ja juuri esillä olevaan asiaan liittyvän direk-

11 — Direktiivistä käy useaan otteeseen ilmi, että vakiosopimuksiin sisältyvien sopimusehtojen selvyys on taattava aina kun se on mahdollista elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisissä suhteissa. Esimerkiksi 20. perustelukappaleessa todetaan, että "kuluttajalle on tosiasiallisesti annettava tilaisuus tutkia kaikki ehdot", ja direktiivin liitteessä olevassa i kohdassa todetaan, että sopimusehdon voidaan todeta olevan kohtuuton, jos sen tarkoituksena on "kuluttajan sitominen peruuttamattomasti ehtoihin, joihin hänellä ei ollut mitään tosiasiallista mahdollisuutta tutustua ennen sopimuksen tekemistä".

tiivin osalta, "sellaisen tilanteen osalta, jossa direktiiviä ei ole pantu täytäntöön, on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön — — mukaan kansallisen tuomioistuimen on kansallista lainsäädäntöä — sekä ennen direktiiviä että direktiivin antamisen jälkeen annettuja säännöksiä — soveltaessaan tulkittava sitä mahdollisuuksien mukaan siten, että direktiivin sisältö ja tavoite otetaan huomioon direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi, ja noudatettava tällä tavoin EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmatta kohtaa (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta)". [12]

35. Mutta totean vielä kerran, että tällaisella tulkinnalla ei ratkaista esillä olevaa ongelmaa. Se koskee tilanteita, joissa direktiivin täytäntöönpano on perusteettomasti viivästynyt tai joissa direktiivi on täytäntöönpantu virheellisesti tai puutteellisesti, mutta sillä ei voida perustella sitä, että täytäntöönpano on toteutettu riittämättömästi tai että direktiivi on jätetty kokonaan täytäntöönpanematta. Kuten on perustellusti todettu, pelkästään se, että jäsenvaltion tuomioistuin toteaa yhdenmukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamien periaatteiden kanssa tulkitsevansa kansallista oikeutta yhteisön säännösten valossa, "ei poista kyseisen jäsenvaltion kaikille muille, erityisesti lainsäädäntöelimille asetettua velvoitetta antaa toimivaltansa puitteissa kaikkia täytäntöönpanon varmistavia toimia ja näin ollen toteuttaa yhteisön säännöksillä tavoiteltuja tavoitteita". [13]

36. Kuten julkisasiamies Léger on todennut ja kuten käy ilmi myös edellä mainituista viittauksista, "tämän hyväksyminen olisi vastoin niitä täytäntöönpanon edellyttämiä perustavanlaatuisia vaatimuksia, jotka koskevat oikeusvarmuutta ja tarkoituksenmukaista julkisuutta. Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen täsmentänyt, että tietyn direktiivin säännökset on pantava täytäntöön 'yksiselitteisen pakottavasti — — edellytettyä tapauskohtaisuutta, täsmällisyyttä ja selvyyttä noudattaen — — jotta täytetään oikeus*varmuuden* vaatimukset'; täytäntöönpanosta on huolehdittava siten, että 'siinä tapauksessa, että direktiivissä tarkoitettaisiin luoda oikeuksia yksityisille, asianomaisilla on mahdollisuus tuntea kaikki oikeutensa ja, jos tarvetta on, mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa'. — — Kansallinen oikeuskäytäntö, jossa kansallisen oikeuden säännöksiä tulkitaan tavalla, jonka arvioidaan olevan direktiivin vaatimusten mukaista, ei riitä antamaan näille säännöksille direktiivin täytäntöönpanoa koskevien toimenpiteiden luonnetta". [14] Yhteisöjen tuomioistuin on selventänyt samassa yhteydessä, että "kuten yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, oikeusvarmuutta koskevan vaatimuksen täyttämiseksi on erityisen tärkeää, että yksityisten oikeudellinen asema on selvä ja täsmällinen, jotta heillä on mahdollisuus tuntea kaikki oikeutensa ja, jos

12 — Yhdistetyt asiat C-240/98 ja C-244/98, Océano Grupo Editorial, tuomio 27.6.2000 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 30 kohta) viittauksineen.

13 — Julkisasiamies Da Cruz Villaçan asiassa 412/85, komissio v. Saksa, tuomio 17.9.1987 (Kok. 1987, s. 3503) esittämä ratkaisuehdotus, 19 kohta.

14 — Em. asiassa C-236/95 esitetyn ratkaisuehdotuksen 24 ja 26 kohta viittauksineen.

tarvetta on, mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa". [15]

37. Näiden yleisten toteamusten jälkeen on todettava, että esillä olevassa asiassa ei vaikuta siltä, että Hoge Raadin oikeuskäytännöllä saavutettaisiin edes niitä tuloksia, joihin Alankomaiden hallitus on vedonnut. Kuten komissio toteaa, Hoge Raadin edellä mainitussa, 19.9.1997 annetussa tuomiossa (ks. 9 kohta) ilmaistu periaate ei vastaa täysin saman tuomioistuimen muusta oikeuskäytännöstä johdettavia periaatteita. Hoge Raad onkin todennut muissa yhteyksissä direktiivin perustavaa laatua olevista seikoista, erityisesti siitä 5 artiklan toisessa virkkeessä ilmaistusta tärkeästä periaatteesta, jonka mukaan kuluttajaan on sovellettava tälle edullisinta tulkintaa, että Alankomaiden oikeusjärjestyksessä tällainen periaate ei ole "oikeussääntö" vaan pikemminkin yleisluonteinen näkemys, jolla voi olla jotain merkitystä tuomioistuinten tulkitessa sopimusta.

38. On totta, että nämä tuomiot edelsivät edellä mainittua, vuonna 1997 annettua tuomiota, mutta yksi näistä tuomioista on kuitenkin annettu direktiivin tultua jo voimaan. Tämä vahvistaa mielestäni kaiken edellä esitetyn kanssa sen, että sellainen direktiivin täytäntöönpano ei ole riittävä, joka perustuu ratkaisuihin, jotka sen lisäksi että ne eivät ole selviä eivätkä ilmeisiä, eivät ole myöskään varmoja eivätkä lopullisia, koska ne ovat alttiita oikeuskäytännöstä johtuville vaihteluille.

39. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, etteivät myöskään Alankomaiden hallituksen viittaamat ennakkotapaukset ratkaise sitä, ettei kyseinen kansallinen lainsäädäntö riitä toteuttamaan direktiivin selvää ja yksiselitteistä täytäntöönpanoa. Katson näin ollen, että komission kanne on hyväksyttävä.

D *Oikeudenkäyntikulut*

40. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on esittänyt tätä koskevan vaatimuksen ja kun otetaan huomioon kanteen hyväksyttävyydestä edellä esittämäni näkemykset, katson, että tämä vaatimus on hyväksyttävä.

15 — Em. asia C-236/95, tuomion 13 kohta viittauksineen.

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY eikä EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut näiden säännösten ja määräysten noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, voidakseen taata, että direktiivin 4 artiklan 2 kohta ja 5 artikla saatetaan riittävällä tavalla osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

2) Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.