JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
7 päivänä joulukuuta 1995 *

A — Johdanto

1. Juzgado de Primera Instancia n° 10 de Sevillan esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee sitä, onko kulutusluottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 22 päivänä joulukuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 87/102/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) 11 artikla sellaisenaan sovellettava kuluttajan ja luotonantajan välisessä riita-asiassa, kun direktiivin täytäntöönpanemiselle asetettu määräaika oli jo päättynyt (1.1.1990) eikä direktiiviä ollut tässä määräajassa pantu täytäntöön Espanjan oikeudessa. Kyseinen asia koskee siten ongelmaa direktiivin välittömästä sovellettavuudesta yksityisten välisissä suhteissa, mitä yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt jo useasti ja viimeksi asiassa Faccini Dori 14.7.1994 annetussa tuomiossa [2]. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin tähän saakka katsonut, että direktiiveillä ei ole tällaista ns. horisontaalista välitöntä oikeusvaikutusta.

2. Kyseisen riita-asian taustana on luottosopimus, jonka pääasian vastaaja oli tehnyt maksaakseen osan maksuista, joka hänen oli maksettava matkaa koskevan sopimuksen mukaan; se matkatoimisto, jonka kanssa matkaa koskeva sopimus oli tehty, ja luotonantajana toimiva yhtiö olivat tehneet luotonanto-oikeutta koskevan yksinoikeussopimuksen. Koska matkaa koskevaa sopimusta ei toteutettu moitteettomasti, pääasian vastaaja kieltäytyi jatkamasta hänelle myönnetyn luoton takaisinmaksamista.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä tarpeelliseksi esittää sitä koskevan kysymyksen, voidaanko direktiiviä soveltaa sellaisenaan vastaajan hyväksi. Kyseinen tuomioistuin esitti 30.6.1994 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko kulutusluottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 22 päivänä joulukuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 87/102/ETY, jota ei ole täytäntöönpantu Espanjan oikeudessa, 11 artikla sellaisenaan sovellettava sellaisessa tapauksessa, jossa kuluttaja vastustaa luotonantajan vaatimuksia sen vuoksi, että sellaisen palvelujen tarjoajan, joka on tehnyt kyseisen luotonantajan kanssa

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — EYVL L 42, 22.12.1986, s. 48.

2 — Asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3325).

sopimuksen asiakkaidensa yksinomaisesta rahoittamisesta, suorittama palvelu on ollut puutteellinen?"

B — Kannanotto

4. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomion edellä mainitussa asiassa Faccini Dori [3], jossa se vastasi kysymykseen direktiivien välittömistä horisontaalisista oikeusvaikutuksista. Sen jälkeen kun tämä tuomio oli toimitettu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ja kun tältä oli samalla kysytty, oliko yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu käsiteltävänä olevassa asiassa edelleen tarpeen, kyseinen kansallinen tuomioistuin totesi, että se haluaa edelleen ratkaisun esittämäänsä kysymykseen. Yhteisöjen tuomioistuin oli tosin sen mukaan vastannut siihen kysymykseen, oliko direktiiveillä välittömiä horisontaalisia oikeusvaikutuksia, mutta epäselvää oli edelleen, oliko tätä oikeuskäytäntöä muutettava Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella EY:n perustamissopimukseen lisätyn 129 a artiklan vuoksi. Kyseisellä artiklalla velvoitetaan yhteisö myötävaikuttamaan korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamiseen.

5. Pääasian kantaja, Espanjan hallitus, Ranskan hallitus ja komissio ovat esittäneet asiassa kirjallisia huomautuksia. Kukaan asian käsittelyyn osallistuneista ei pitänyt tarpeellisena suullisen käsittelyn järjestämistä.

3 — Ks. alaviite 2.

6. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että sen esittäneellä tuomioistuimella on vaikeuksia toteuttaa yhteisön oikeuden tehokas vaikutus (effet utile). Säännöstä, jota kyseinen tuomioistuin piti riita-asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisenä, ei ollut täytäntöönpantu kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä, vaikka täytäntöönpanemiselle asetettu määräaika oli jo päättynyt.

Kansallisen tuomioistuimen mukaan käsiteltävänä olevaan tosiseikastoon ei sovellu mikään kyseisen jäsenvaltion oikeuden erityissäännös. On siten lähdettävä siitä, että kyseisen oikeustapauksen osalta Espanjan oikeudessa on aukko, minkä vuoksi kyseinen tuomioistuin ei voi antaa yhteisön säädökselle täyttä vaikutusta joko tulkitsemalla kansallisia säännöksiä tai jättämällä soveltamatta niitä. Espanjan siviilioikeuden yleisten oikeussääntöjen soveltaminen käsiteltävänä olevaan asiaan johtaisi kyseisen tuomioistuimen mukaan sellaiseen lopputulokseen, joka olisi ristiriidassa direktiivin tarkoituksen kanssa, koska näiden oikeussääntöjen mukaan kahden oikeussubjektin välisellä sopimuksella ei voi periaatteessa olla vaikutuksia oikeussuhteeseen kolmannen henkilön kanssa. Kyseinen kansallinen tuomioistuin katsoo, että tähänastisen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella se ei voi taata yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta, jos se ei voi lähteä siitä, että kuluttajansuojaa koskevan direktiivin, jota ei ole täytäntöönpantu, säännöksiä voidaan soveltaa horisontaalisissa oikeussuhteissa yhdessä EY:n perustamissopimukseen äskettäin lisätyn 129 a artiklan kanssa.

7. Kaikki asian käsittelyyn osallistuneet — pääasian kantaja (kanteen nostanut luottolaitos), Espanjan hallitus, Ranskan hallitus ja komissio — ovat esittäneet, että tähänastista oikeuskäytäntöä ei ole syytä muuttaa.

I. Direktiivin 11 artiklan riittävä täsmällisyys ja ehdottomuus

8. Ehdoton edellytys direktiivin välittömille oikeusvaikutuksille on se, että se on riittävän täsmällinen ja ehdoton siten, että siitä voidaan sellaisenaan johtaa oikeuksia yksityiselle oikeussubjektille. Tässä käsiteltävä direktiivin 87/102 11 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että luottosopimus ei millään tavoin rajoita niitä oikeuksia, jotka kuluttajalla on tällaisen sopimuksen avulla hankitun tavaran myyjää tai palvelun suorittajaa kohtaan silloin, kun tavaraa ei toimiteta tai palvelua ei suoriteta tai kun se ei ole kauppaa tai palvelun suorittamista koskevan sopimuksen mukainen.

2. Kuluttajalla on oikeus vaatia oikeuksiensa täyttämistä luotonantajalta, jos:

a) kuluttaja tekee tavaran ostamista tai palvelun saamista varten luottosopimuksen muun henkilön kuin myyjän tai palvelun suorittajan kanssa,

b) luotonantajan sekä myyjän tai palvelun suorittajan välillä on aikaisemmin solmittu sopimus, jonka mukaan ainoastaan tämä luotonantaja myöntää kyseisen myyjän tai palvelun suorittajan asiakkaille luottoa tavaran tai palvelun hankkimiseksi tältä,

c) edellä a alakohdassa tarkoitettu kuluttaja saa luoton tämän aikaisemmin tehdyn sopimuksen mukaisesti,

d) luottosopimuksessa tarkoitettuja tavaroita ei toimiteta tai palveluja ei suoriteta lainkaan tai ne toimitetaan tai suoritetaan vain osittain taikka niiden toimitus tai

suoritus ei ole tehdyn sopimuksen mukainen, ja

e) kuluttaja on ilman menestystä vaatinut myyjältä tai palvelun suorittajalta oikeuksiensa täyttämistä.

Jäsenvaltioiden on päätettävä, missä laajuudessa ja millä edellytyksillä näiden oikeuksien täyttämistä voidaan vaatia.

3. Mitä edellä 2 kohdassa säädetään, ei sovelleta, jos vastikkeen määrä on kyseisessä yksittäisessä toimessa vähemmän kuin 200 ecua."

9. Tässä asiassa erityisesti merkityksellisessä 11 artiklan 2 kohdassa asetetaan siten tiettyjä konkreettisia edellytyksiä kuluttajan mahdollisuudelle vaatia oikeuksiensa täyttämistä luotonantajalta, ja näiden edellytysten täytäntöönpanossa jäsenvaltioilla ei sinänsä ole mitään harkintavaltaa.

10. Sitä vastaan, että säännös on riittävän täsmällinen ja ehdoton, voitaisiin kuitenkin vedota — kuten pääasian kantaja on tehnyt — direktiivin 11 artiklan 2 kohdan toiseen virkkeeseen, jolla jäsenvaltioille annetaan tiettyä harkintavaltaa sen osalta, miten, missä laajuudessa ja millä edellytyksillä kuluttaja voi vaatia oikeuksiensa täyttämistä. Tästä voitaisiin nimittäin päätellä, että kuluttajan oikeusasema on viime kädessä riippuvainen jäsenvaltioiden toteuttamista täytäntöönpanotoimista siten, että 11 artikla ei sellaisenaan ole vielä riittävän täsmällinen.

11. Tämän osalta on todettava, että direktiivin 11 artiklan 2 kohtaa on tarkasteltava yhteydessä muihin direktiivin säännöksiin. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetetaan yksiselitteinen velvoite huolehtia siitä, että kuluttajalle ei aiheudu epäkohtia luottosopimuksen erottamisesta siitä oikeustoimesta, joka on rahoitettu luottosopimuksella. Tästä on tehtävä 2 kohdan osalta se päätelmä, että jäsenvaltioilla ei ole harkintavaltaa sen suhteen, *onko* kuluttajille sallittava mahdollisuus vaatia oikeuksiensa täyttämistä luotonantajalta. Jäsenvaltioilla on harkintavalta päättää ainoastaan siitä, *millaisena* nämä oikeudet voidaan toteuttaa, eli kuluttajan oikeusaseman konkreettisesta lainsäädäntöteknisestä muotoamisesta (kuluttajan kanneoikeudesta, väiteoikeudesta jne.).

12. Direktiivin systematiikasta ilmenee, että sillä on tarkoitus taata kuluttajalle tietynlainen jokaisessa jäsenvaltiossa yhtenäinen oikeusasema. Erityisesti direktiivin neljässä

ensimmäisessä perustelukappaleessa mainitaan tarkoitus yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä kilpailun vääristymisen välttämiseksi. [4] Siten jäsenvaltioilla ei ole harkintavaltaa sen periaatteellisen kysymyksen suhteen, suojellaanko kuluttajia antamalla heille tiettyjä oikeuksia. Direktiivin 11 artiklan on siten katsottava olevan riittävän täsmällinen ja ehdoton niiltä osin, kuin kuluttajille on ehdottomasti taattava direktiivissä mainitut oikeudet.

13. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä jäsenvaltioille annettu harkintavalta on siten rajoitettu näiden oikeuksien laajuuden, edellytysten ja toteuttamistapojen suhteen. Kuten direktiivin 11 artiklan 1 kohdasta ilmenee, kuluttajaa ei saa missään tapauksessa asettaa huonompaan asemaan, kuin jossa hän olisi silloin, jos luottosopimus olisi osa sitä pääsopimusta, jonka rahoittamiseksi luotto otettiin. Oikeudet, joita kuluttajalla on luotonantajaa kohtaan, eivät saa olla laadultaan heikompia kuin ne oikeudet, joita kuluttajalla on suoraan rahoitetun oikeustoimen toista osapuolta kohtaan. Tästä seuraa, että direktiivin 11 artiklan 2 kohta on riittävän täsmällinen ja ehdoton ainakin siltä osin, kuin siinä taataan kuluttajalle tietty vähimmäissuoja oikeuksiensa toteuttamisessa.

4 — Vrt. EY:n perustamissopimuksen 100 ja 100 a artikla.

II. Direktiivin 11 artiklan niin sanottu horisontaalinen oikeusvaikutus

14. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoituksena on pääasiallisesti kysyä, voidaanko direktiivin 11 artiklaa soveltaa sellaisenaan kuluttajan ja luotonantajan välisessä riita-asiassa — eli yksityisten välisissä oikeussuhteissa —, kun direktiiviä ei ole täytäntöönpantu asetetussa määräajassa kansallisessa oikeudessa.

15. Aluksi on selvitettävä, voiko jäsenvaltion tuomioistuin soveltaa sellaisenaan direktiivin säännöstä, vaikka yksityinen ei "vetoa" tähän säännökseen. Yhteisöjen tuomioistuimen sen oikeuskäytännön mukaan, jossa se on määritellyt direktiivien välittömän sovellettavuuden perusperiaatteet, tällaisilla vaikutuksilla tarkoitetaan sitä, että yksityinen voi toteuttaa oikeusasemansa suhteessaan valtioon "vetoamalla" direktiivin säännökseen. [5] Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut yhdistetyissä asioissa Verholen ym. antamassaan tuomiossa [6] seuraavaa:

"Yhteisön oikeuden vastaista ei ole se, että kansallinen tuomioistuin tutkii viran puolesta, ovatko kansalliset säännökset ristiriidassa sellaisen direktiivin täsmällisten ja

5 — Ks. asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53).

6 — Yhdistetyt asiat C-87/90, C-88/90 ja C-89/90, Verholen ym., tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3757, tuomiolauselman 1 kohta).

ehdottomien säännösten kanssa, jonka täytäntöönpanemiselle asetettu määräaika on päättynyt, vaikka yksityinen oikeussubjekti ei ole vedonnut direktiiviin."

Tästä voidaan päätellä, että jos muuten kaikki direktiivin säännöksen välittömälle sovellettavuudelle asetetut edellytykset täyttyvät, kansallinen tuomioistuin voi soveltaa tätä säännöstä myös silloin, kun yksityishenkilö ei ole nimenomaisesti vedonnut tähän säännökseen. Yhteisön oikeusäännön huomioon ottaminen viran puolesta on myös sopusoinnussa yhteisön oikeuden ensisijaisuuden kanssa ja palvelee yhteisön oikeuden tehokasta soveltamista jäsenvaltioissa.

1. Tähänastinen direktiivien välittömiä "horisontaalisia oikeusvaikutuksia" koskeva oikeuskäytäntö

16. Yhteisöjen tuomioistuin on tähänastisessa oikeuskäytännössään katsonut, että direktiivejä ei voida soveltaa sellaisenaan yksityisten välisissä oikeussuhteissa eli että direktiiveillä ei ole niin sanottuja horisontaalisia oikeusvaikutuksia. [7] Se on perustellut tätä tulkintaa sillä, että direktiivin välittömästä soveltamisesta ei voi aiheutua yksityiselle velvoitteita, koska direktiivi on velvoittava ainoastaan suhteessa jäsenvaltioihin, joille direktiivit ovat EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaan yksinomaisesti osoitettu.

17. Tämän tulkinnan, jonka mukaan direktiiveillä ei ole horisontaalisia oikeusvaikutuksia, yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut vastoin antamaani ratkaisuehdotusta [8] ja useita oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä asiassa Faccini Dori antamassaan tuomiossa [9]. Kyseisessä asiassa antamani ratkaisuehdotus koski direktiivejä, jotka oli annettu Euroopan yhtenäisasiakirjan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantulon jälkeen. Käsiteltävänä olevassa asiassa kysymyksessä oleva direktiivi on annettu *ennen* näiden kahden sopimuksen voimaantuloa. Siksi en näe mitään syytä suositella yhteisöjen tuomioistuimelle, että sen olisi *tässä tapauksessa* muutettava oikeuskäytäntöään.

2. EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan vaikutus direktiivien "horisontaalisten oikeusvaikutusten" kannalta

18. Asiassa Faccini Dori annettuun tuomioon verrattuna oikeustila on sillä välin muuttunut siten, että perustamissopimukseen on

7 — Asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 723, 48 kohta); yhdistetyt asiat 372/85—374/85, Traen ym., tuomio 12.5.1987 (Kok. 1987, s. 2141, 24 kohta); asia 14/86, Pretore di Salò, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2545, 19 kohta); asia C-221/88, Busseni, tuomio 22.2.1990 (Kok. 1990, s. I-495, 23 kohta); asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135, 6 kohta); em. asia C-91/92, Faccini Dori, 20 kohta.

8 — Asia C-91/92, Faccini Dori, julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus 9.2.1994 (Kok. 1994, s. I-3325, I-3328, I-3345, 73 kohta).

9 — Em. asia C-91/92, 24 kohta.

lisätty 129 a artikla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt nimenomaisesti sen tutkimista, vaikuttaako tämän määräyksen voimaantulo periaatteellisesti kyseiseen oikeuskäytäntöön.

19. Asian käsittelyyn osallistuneet ovat esittäneet tämän osalta seuraavia näkemyksiä.

20. Pääasian *kantaja* on esittänyt, että 129 a artiklan vuoksi ei voida asettaa kyseenalaiseksi tähänastista oikeuskäytäntöä. Kantajan mukaan korkeatasoista kuluttajansuojaa koskeva periaate ei ole uusi periaate EY:n perustamissopimuksessa, vaan se oli vahvistettu jo aikaisemmin 100 a artiklan 3 kohdassa. Ei ole järkevää, että pelkästään sen vuoksi, että perustamissopimukseen on lisätty kuluttajansuojaa koskeva artikla, voitaisiin muuttaa direktiivien välitöntä sovellettavuutta koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä kokonaisuudessaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä olettama tarkoittaisi sitä, että tällöin suosittaisiin tiettyjä direktiivejä, joilla siten olisi automaattisesti horisontaalisia oikeusvaikutuksia. Perustamissopimuksen 189 artiklan kolmas kohta ei kuitenkaan jätä sijaa tällaiselle erottelulle.

21. *Espanjan kuningaskunnan hallitus* esittää, että 129 a artiklalla ei ole mitään vaikutusta vallitsevaan oikeustilaan. Korkeasta kuluttajansuojan tasosta määrättiin jo ennen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantuloa perustamissopimuksen 100 a artiklan 3 kohdassa. Kyseisellä 129 a artiklalla luodaan ainoastaan mahdollisuus täydentää jäsenvaltioiden kuluttajansuojaa koskevaa politiikkaa konkreettisilla toimilla. Lisäksi useita kuluttajansuojaa koskevia yhteisön säännöksiä oli annettu jo ennen 129 a artiklan voimaantuloa.

Toisin kuin kansallinen tuomioistuin on olettanut, kaikilla perustamissopimuksen määräyksillä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Lisäksi perustamissopimuksen määräys voi olla välittömästi sovellettava, vaikka siihen perustuva direktiivi ei täyttäisi välittömälle sovellettavuudelle asetettuja edellytyksiä.

22. *Ranskan tasavallan hallitus* esittää yhteisöjen tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön perusteella, että 129 a artikla ei ole sellainen määräys, jolla voisi olla välittömiä oikeusvaikutuksia. Tämä olisi kuitenkin edellytys sille, että yksityiset voisivat vedota tähän määräykseen jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Missään tapauksessa

direktiivistä ei voi sellaisenaan aiheutua velvoitteita yksityisille oikeussubjekteille.

23. *Komissio* esittää näkemyksenään, että 129 a artiklan sijainnista perustamissopimuksessa voidaan päätellä, että tällä määräyksellä luodaan oikeudellinen perusta kuluttajansuojapolitiikalle yhteisön politiikkana. Korkeatasoisen kuluttajansuojan saavuttamiseksi tässä määräyksessä viitataan sekä sisämarkkinoiden toteuttamisen yhteydessä toteutettaviin toimenpiteisiin että neuvoston erityistoimiin, joilla tuetaan ja täydennetään jäsenvaltioiden politiikkaa tällä alalla. Kyseisellä 129 a artiklalla perustetaan yhteisön politiikan ala määrätyn sisältöisenä, eikä tästä voida johtaa tämän määräyksen välittömiä oikeusvaikutuksia eikä myöskään sitä mahdollisuutta, että yksityiset oikeussubjektit voisivat vedota toisia yksityisiä oikeussubjekteja vastaan sellaisen direktiivin säännöksiin, jota ei ole täytäntöönpantu. Komission mukaan on siten täysin selvää, että Faccini Dori -tuomiossa vahvistettua oikeuskäytäntöä ei ole muutettava 129 a artiklan vuoksi.

24. Esitettyyn kysymykseen vastaamiseksi on ensin tutkittava sitä, mikä tehtävä ja merkitys EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklalla on yhteisön oikeuden määräysten muodostamassa järjestelmässä, koska tietääkseni yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä lausunut mitään tämän määräyksen tulkinnasta. Toiseksi on tutkittava, onko tämän perusteella tehtävä se päätelmä, että direktiivien horisontaalista oikeusvaikutusta koskevaa oikeuskäytäntöä on muutettava, ja tämän jälkeen on todettava, millaisia näiden muutosten olisi oltava.

a) EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan tulkinta

25. Kyseinen perustamissopimuksen määräys kuuluu seuraavasti:

"1. Yhteisö myötävaikuttaa korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamiseen:

a) toimenpiteillä, jotka se 100 a artiklan nojalla toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamisen yhteydessä;

b) erityistoimilla, jotka tukevat ja täydentävät jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa kuluttajien terveyden, turvallisuuden ja taloudellisten etujen suojaamiseksi sekä riittävän kuluttajavalistuksen turvaamiseksi.

2. Neuvosto vahvistaa 189 b artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetut erityistoimet.

3. Toimet, jotka on vahvistettu 2 kohdan mukaisesti, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa. Niistä ilmoitetaan komissiolle."

26. Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella yhteisölle annettiin EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan s kohdassa määrätyllä tavalla tehtäväksi "myötävaikuttaminen kuluttajansuojan lujittamiseen". Keskeisin kuluttajansuojaa koskeva perustamissopimuksen muutos oli uuden 129 a artiklan lisääminen yhteisön politiikkaa koskevaan EY:n perustamissopimuksen kolmanteen osaan.

27. EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan s kohdan osalta kiinnittyy huomio siihen, että EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdassa puhutaan ainoastaan siitä, että yhteisö "myötävaikuttaa" kuluttajansuojan toteuttamiseen, minkä vuoksi on ilmeistä, että jäsenvaltioilla on myös tiettyä toimivaltaa tällä alalla. Siten voidaan olettaa, että EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklalla yhteisölle on annettu jäsenvaltioiden toimivallan kanssa rinnakkaista toimivaltaa, jonka osalta siten on noudatettava toissijaisuusperiaatetta [10]. Vaikka EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklaa olisi siten pidettävä asiasisällöltään uutena määräyksenä, tätä koskisi se edellytys, että yhteisön toiminnan olisi oltava välttämätöntä jäsenvaltioiden toiminnan sijasta.

28. EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan mukaan yhteisö pyrkii "korkeatasoisen kuluttajansuojan" toteuttamiseen. Samankaltainen ilmaus on myös EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 3 kohdassa, jossa määrätään seuraavaa:

"Komissio perustaa [— —] kuluttajansuojaa koskevat ehdotuksensa suojelun korkeaan tasoon."

Tämä määräys liitettiin perustamissopimukseen jo Euroopan yhtenäisasiakirjalla, joten "korkeatasoisen kuluttajansuojan" käsite ei ole mikään Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella luotu uutuus.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että tämän käsitteen mainintaa EY:n perustamissopimuksen

10 — Ks. EY:n perustamissopimuksen 3 b artikla.

129 a artiklassa voitaisiin pitää 100 a artiklaan verrattuna uutuutena, joka on yhteydessä Maastrichtin sopimuksella perustettuun laajempaan poliittiseen ja oikeudelliseen integraatioon. Kuitenkin 129 a artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodosta käy selkeästi ilmi, että tarkoituksena on ennen muuta ainoastaan viitata niihin jo olemassa oleviin mahdollisuuksiin, joita yhteisöllä on sisämarkkinoiden toteuttamisen yhteydessä EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan nojalla. EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan a alakohta poikkeaa saman sopimuksen 100 a artiklasta ainoastaan siten, että ensiksi mainitussa velvoitetaan *yhteisö* myötävaikuttamaan "korkeatasoisen kuluttajansuojan" toteuttamiseen, kun taas jälkimmäisessä velvoite kohdistuu *komissioon*. [11]

30. Voitaisiin tietysti väittää, että juuri tämä kyseisen velvoitteen laajentaminen koko yhteisöä eli kaikkia yhteisön toimielimiä ja näin myös yhteisöjen tuomioistuinta koskevaksi on ilmaus integraation etenemisestä Maastrichtin sopimuksen vaikutuksesta ja että integraation eteneminen edellyttää yhteisön oikeuden tehokkuuden lisääntymistä. Tehokkuusperiaate (effet utile -periaate) soveltuu kuitenkin vain voimassa olevan oikeuden ja toimivallan jaon yhteydessä. *Yhteisön* velvollisuus myötävaikuttaa kuluttajansuojan toteuttamiseen ei nimittäin tarkoita sitä, että jäsenvaltioille tai yksittäisille yhteisön kansalaisille asetettaisiin samalla velvoitteita. Tällaisten velvoitteiden luominen EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklalla olisi kuitenkin edellytys sille, että olisi mahdollista perustella kuluttajansuojaa koskevan direktiivin horisontaaliset oikeusvaikutukset.

31. Siten on vielä vastattava siihen kysymykseen, mihin voi perustua EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan itsenäinen merkitys verrattuna saman sopimuksen 100 a artiklaan. Voidaan lähteä siitä, että suuri määrä sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyviä direktiivejä koskee jollain tavalla kuluttajansuojaa. Siten toteutettaessa tulevaisuudessa toimenpiteitä EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan perusteella on aina otettava huomioon myös kyseinen 129 a artikla ja näin myös juuri mainittu *koko* yhteisön velvollisuus. Samoin kuin yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisemassa vastaavanlaisessa kysymyksessä siitä, mikä on EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan ja 130 s artiklan välinen suhde, voitaisiin katsoa, että kuluttajansuojan osalta 100 a artikla on sisämarkkinoita koskeva erityismääräys verrattuna yleisempään EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklaan. [12]

32. Uutuus on sitä vastoin EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan *b alakohta*, jossa annetaan yhteisölle ensimmäistä kertaa toimivalta toteuttaa kuluttajansuojaa

11 — Ks. EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 3 kohta.

12 — Asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991. s. I-2867, 25 kohta).

koskevia sellaisia erityistoimenpiteitä, jotka *eivät koske* sisämarkkinoita. [13] Tällaisia toimenpiteitä on tähän saakka voitu toteuttaa ainoastaan EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla. EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan b alakohdassa yhteisölle annetaan kuitenkin — toisin kuin EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklassa ja 129 a artiklan 1 kohdan a alakohdassa — ainoastaan toimivalta tukea ja täydentää jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa ja siten valta toimia ainoastaan toissijaisesti. [14] Tällaista tulkintaa tukee myös se, että EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan 3 kohdassa on määrätty yhteisön toimenpiteitä tiukempien kansallisten toimenpiteiden voimassa pitämisestä tai toteuttamisesta (ns. Schutzverstärkungsklausel) eli siten tietyn toimivallan säilyttämisestä jäsenvaltioilla. Lisäksi EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan sijainti yhteisön politiikkaa koskevan osan lopussa ja erityistoimi-sanan käyttö toimenpide-sanan sijasta viittaa siihen, että yhteisö toteuttaa tällä alalla pikemminkin sellaisia toimia, jotka ovat oikeudellisesti sitomattomia.

33. Tässä vaiheessa voidaan siten tehdä se päätelmä, että EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan a alakohta ei ole saman sopimuksen 100 a artiklaan verrattuna sellainen sisällöllinen muutos, jolla voitaisiin perustella kuluttajansuojaa koskevien direktiivien horisontaaliset oikeusvaikutukset. Yhteisön takaaman kuluttajansuojan sisällöllisenä laajentamisena on siten pidettävä ainoastaan EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan 1 kohdan b alakohtaa, 2 kohtaa ja 3 kohtaa.

b) Seuraukset kuluttajansuojaa koskevien direktiivien "horisontaalisille oikeusvaikutuksille"

34. On kuitenkin tutkittava, onko EY:n perustamissopimuksen sisällöllisesti uudella 129 a artiklan 1 kohdan b alakohdalla vaikutuksia siihen kysymykseen, voiko direktiiveillä olla horisontaalisia oikeusvaikutuksia. Kuten edellä [15] on jo esitetty, yhteisön toimet ainoastaan täydentävät jäsenvaltioiden kuluttajansuojapolitiikkaa. EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklasta ei mielestäni voida johtaa direktiivien horisontaalisten oikeusvaikutusten edellytyksenä pidettävää yhteisön itsenäistä toimivaltaa toteuttaa toimenpiteitä, jotka sitovat yksityisiä oikeussubjekteja.

35. Voidaan epäillä jo sitä, onko edes EY:n perustamissopimuksen 129 a artikla sellainen, että sillä olisi välittömiä oikeusvaikutuksia, mikä puolestaan on perusedellytys sille, että tähän artiklaan voitaisiin vedota sen tueksi, että direktiiveillä on horisontaalisia oikeusvaikutuksia. EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklassa yhteisölle asetetaan tosin selviä tavoitteita, mutta koska kyseinen artikla on toimivaltamääräys, yhteisöllä on näiden tehtävien toteuttamisessa harkintavaltaa. Tämän vuoksi määräyksen riittävää täsmällisyyttä ja ehdottomuutta koskevat edellytykset eivät täyty.

13 — Engelhard teoksessa Lenz (toim.), *EG-Vertrag, Kommentar*, 129 a artiklaa koskeva osa, 8 kohta.

14 — Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu kirjoitus, 26 kohta.

15 — Ks. 31 kohta.

36. Jos katsottaisiin, että direktiiveillä on EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklan perusteella horisontaalisia oikeusvaikutuksia, tämä tarkoittaisi sitä, että kuluttajansuojaa koskevia direktiivejä ja muita direktiivejä kohdeltaisiin eri tavalla. Tällaista erottelua ei kuitenkaan ole tehty EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa, eikä voida katsoa, että EY:n perustamissopimuksen 129 a artikla olisi erityismääräys verrattuna kyseiseen artiklaan.

37. Siten on katsottava, että sen vuoksi, että EY:n perustamissopimukseen on lisätty uusi 129 a artikla, ei ole syytä muuttaa sitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee direktiivien niin sanottuja välittömiä horisontaalisia oikeusvaikutuksia.

C — Ratkaisuehdotus

38. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaisiin seuraavasti:

1) Kulutusluottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 22 päivänä joulukuuta 1986 annettua neuvoston direktiiviä 87/102/ETY ei voida soveltaa sellaisenaan silloin, kun kuluttaja vastustaa lainanantajan vaatimusta sillä perusteella, että palvelun suorittaja, jonka kanssa kyseinen lainanantaja on tehnyt luottoja koskevan sopimuksen, ei ole suorittanut palvelua moitteettomasti.

2) EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklalla, jolla yhteisö velvoitetaan myötävaikuttamaan korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamiseen, ei voida perustella sitä, että kuluttajansuojaa koskevilla direktiiveillä olisi välittömiä oikeusvaikutuksia yksityisten oikeussubjektien välisissä suhteissa.