YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
24 päivänä tammikuuta 2002 *

Asiassa C-372/99,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään P. Stancanelli, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään aluksi U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato P. G. Ferri, ja sittemmin U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato G. de Bellis, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY (EYVL L 95, s. 29) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarpeellisia toimia, jotta

— tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan kaikkiin kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välillä tehtyihin sopimuksiin

— tämän direktiivin 5 artiklan kolmas virke pannaan täytäntöön ja

— tämän direktiivin 6 artiklan 2 kohta ja 7 artiklan 3 kohta pannaan kaikilta osin täytäntöön,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann (esittelevä tuomari) sekä tuomarit D. A. O. Edward ja A. La Pergola,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.9.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 6.10.1999 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY (EYVL L 95, s. 29; jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarpeellisia toimia, jotta

— tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan kaikkiin kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välillä tehtyihin sopimuksiin

— tämän direktiivin 5 artiklan kolmas virke pannaan täytäntöön ja

— tämän direktiivin 6 artiklan 2 kohta ja 7 artiklan 3 kohta pannaan kaikilta osin täytäntöön.

Direktiivi

2 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan sen tarkoituksena on lähentää elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välillä tehtyjen sopimusten kohtuuttomia ehtoja koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

3 Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on kuluttajien ja kilpailevien elinkeinonharjoittajien edun vuoksi varmistettava, että on olemassa riittäviä ja tehokkaita keinoja kohtuuttomien ehtojen käytön lopettamiseksi elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisissä sopimuksissa.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut keinot sisältävät säännöksiä, joiden mukaisesti henkilöt ja järjestöt, joilla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti laillinen etu suojella kuluttajia, 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.

3. Kansallista lainsäädäntöä noudattaen 2 kohdassa tarkoitetut oikeudelliset keinot voidaan kohdistaa erikseen tai yhteisesti useisiin saman alan elinkeinonharjoittajiin tai näiden järjestöihin, jotka käyttävät samoja yleisiä sopimusehtoja tai samanlaisia ehtoja tai suosittavat niiden käyttöä."

4 Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31.12.1994.

Kansallinen lainsäädäntö

5 Direktiivi 93/13/ETY saatettiin osaksi Italian oikeusjärjestystä 6.2.1996 annetulla lailla nro 52 nimeltään disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1994 (Italian kuulumisesta Euroopan yhteisöihin johtuvien velvollisuuksien täytäntöönpanosäännöksistä annettu laki eli vuotta 1994 koskeva yhteisön oikeuden täytäntöönpanolaki, GURI nro 34, 10.2.1996, täydennysosa nro 24). Tällä lailla Italian Codice civileen (siviililaki) lisättiin 1469 a—1469 e §.

6 Codice civilen 1469 e §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Kuluttajia tai elinkeinonharjoittajia edustavat järjestöt ja kaupan, teollisuuden, käsiteollisuuden ja maatalouden alan järjestöt voivat haastaa oikeuteen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien järjestön, joka käyttää yleisiä sopimusehtoja, ja vaatia toimivaltaista tuomioistuinta kieltämään sellaisten sopimusehtojen käytön, joiden on todettu olevan kohtuuttomia tässä luvussa tarkoitetulla tavalla."

7 Tässä oikeudenkäynnissä Italian tasavalta väittää, että direktiivin 7 artikla on täytäntöönpantu myös 30.7.1998 annetun lain nro 281 nimeltään Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (kuluttajien ja käyttäjien oikeuksista annettu laki) 3 §:llä (GURI nro 189, 14.8.1998; jäljempänä laki nro 281/98).

8 Lain nro 281/98 3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Kuluttajien ja käyttäjien järjestöt, jotka on mainittu 5 §:ssä säädetyssä luettelossa, voivat yleistä etua suojatakseen vaatia toimivaltaista tuomioistuinta

a) kieltämään kuluttajien ja käyttäjien etuja loukkaavat toimet ja toimintatavat

— — ."

9 Lain nro 281/98 5 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden täyttyessä kuluttajien järjestöt voidaan merkitä tämän lain 3 §:ssä tarkoitettuun luetteloon. Tätä luetteloa pitää teollisuus-, kauppa- ja käsiteollisuusministeriö.

Asian käsittelyn vaiheet

10 Koska komissio katsoi, ettei direktiiviä ollut säädetyssä määräajassa saatettu kaikilta osin osaksi Italian oikeutta, se aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Komissio lähetti ensin Italian tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se kehotti tätä esittämään huomautuksensa, minkä jälkeen se lähetti 18.12.1998 kyseiselle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiannosta. Koska komissio piti Italian tasavallan vastausta tähän lausuntoon epätyydyttävänä, se nosti käsiteltävänä olevan kanteen.

11 Vastineessaan Italian hallitus täsmensi, että 21.12.1999 annetulla lailla nro 526 nimeltään Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1999 (Italian kuulumisesta Euroopan yhteisöihin johtuvien velvollisuuksien täytäntöönpanosäännöksistä annettu laki eli vuotta 1999 koskeva yhteisön oikeuden täytäntöönpanolaki, GURI nro 13, 18.1.2000, täydennysosa nro 15) on säädetty Codice civilen XIV a osastoon komission vaatimat muutokset, joita kanteen kolme ensimmäistä kanneperustetta koskevat, minkä seurauksena komissio ilmoitti 17.5.2000 päivätyllä kirjelmällä yhteisöjen tuomioistuimelle, että se luopuu työjärjestyksen 78 artiklassa tarkoitetulla tavalla osittain kanteestaan ja pysyttää ainoastaan direktiivin 7 artiklan 3 kohtaa koskevan kanneperusteen.

Aineellinen kysymys

Direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädetyn velvollisuuden laajuus

12 Komission mukaan direktiivin 7 artiklassa säädetään yhdestä direktiivillä käyttöön otetun suojan keskeisistä tekijöistä eli menettelystä, jonka tavoitteena on

elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisten sopimusten kohtuuttomien ehtojen käytön "lopettaminen". Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on komission mukaan tarpeen, että menettelyyn voidaan ryhtyä paitsi niitä elinkeinonharjoittajia vastaan, jotka käyttävät tällaisia ehtoja, myös niitä elinkeinonharjoittajien järjestöjä tai elinkeinonharjoittajia vastaan, jotka suosittavat tällaisten ehtojen käyttöä. Komission mukaan ei ole tarpeen odottaa sitä, että ehtoja, jotka on laadittu yleistä käyttöä varten, konkreettisesti käytettäisiin yksittäisissä sopimuksissa.

13 Italian hallitus kiistää tällaisen tulkinnan. Se väittää, että direktiivin 7 artiklassa säädetyn menettelyn tarkoituksena on kohtuuttomien ehtojen "käytön" lopettaminen. Sen mukaan keskeisenä edellytyksenä siis on, että ehtoja on tosiasiallisesti käytetty, joten ei riitä, että niitä mahdollisesti käytetään.

14 Tältä osin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa C-240/98—C-244/98, Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores, 27.6.2000 antamassaan tuomiossa (Kok. 2000, s. I-4941, 27 kohta) todennut, että direktiivillä luotu kuluttajansuojajärjestelmä perustuu siihen ajatukseen, että kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välistä epätasa-arvoista tilannetta voidaan tasoittaa ainoastaan sopimuspuolten ulkopuolisella aktiivisella väliintulolla. Tämän vuoksi direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioita vaaditaan panemaan täytäntöön riittävät ja tehokkaat keinot kohtuuttomien ehtojen käytön lopettamiseksi ja artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että nämä keinot sisältävät hyväksyttyjen kuluttajajärjestöjen mahdollisuuden saattaa asia käsiteltäväksi tuomioistuimessa sen määrittämiseksi, ovatko yleiseen käyttöön laaditut sopimusehdot luonteeltaan kohtuuttomia, ja saada ne tarvittaessa kielletyiksi.

15 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, toteutettavien toimenpiteiden ennaltaehkäisevä luonne ja yleisestävä tavoite sekä se, että ne eivät liity konkreettiseen yksittäiseen riitaan, tarkoittavat, että tällaisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, vaikka ehtoja, joiden kieltämistä on vaadittu, ei olisi käytetty tietyissä yksittäisissä sopimuksissa, vaan elinkeinonharjoittajat tai niiden järjestöt olisivat ainoastaan suosittaneet niiden käyttöä (ks. em. asia Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores, tuomion 27 kohta).

16 Tästä seuraa, että direktiivin 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä edellytetään sellaisista menettelyistä säätämistä, joihin voidaan turvautua myös, jos on kyse pelkästä kohtuuttomien sopimusehtojen käytön suosittamisesta.

Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan saattaminen osaksi Italian oikeusjärjestystä

17 Komissio väittää, että Codice civilen 1469 e §:n perusteella on mahdollista haastaa oikeuteen ainoastaan elinkeinonharjoittajat tai näiden järjestöt, jotka käyttävät kohtuuttomia sopimusehtoja, mikä rajoittaa direktiivin 7 artiklassa säädetyn kieltomenettelyn ennaltaehkäiseviä vaikutuksia.

18 Lain nro 281/98 3 §:n 1 momentin a kohdalla ei ole komission mukaan mahdollista korjata tätä puutetta. Siinä säädetty oikeussuojakeino on Codice civilen 1469 e §:ssä säädettyä yleisluonteisempi, joten Codice civilen 1469 e §:lle on annettava etusija kohtuuttomia ehtoja koskevissa menettelyissä. Jos taas oletetaan, että lain nro 281/98 3 §:ssä säädettyä oikeussuojakeinoa voidaan käyttää kohtuuttomien ehtojen käyttöä suosittavia henkilöitä vastaan, on kyseessä praeter legem tai jopa contra legem -tyyppinen tulkinta, joka ei komission mukaan täytä kansallisille täytäntöönpanotoimenpiteille asetettuja selkeyttä ja täsmällisyyttä koskevia vaatimuksia. Tässä säännöksessä määritellään asiavaltuutettujen piiri suppeammaksi kuin 1469 e §:ssä, minkä takia henkilöitä, jotka käyttävät kohtuuttomia ehtoja, kohdellaan komission mukaan eri tavalla kuin henkilöitä, jotka suosittavat niiden käyttöä, mikä on ristiriidassa direktiivin 7 artiklan kanssa.

19 Italian hallitus väittää, että jos kohtuuttomia ehtoja tosiasiallisesti käytetään, tällaisten ehtojen suosittaminen voidaan riitauttaa lain nro 281/98 3 §:n perusteella, joka koskee "kuluttajien ja käyttäjien etuja loukkaavia toimintatapoja". Periaatteella, jonka mukaan erityislaki syrjäyttää yleislain, ei Italian hallituksen mukaan ole merkitystä määriteltäessä Codice civilen 1469 e §:n ja lain nro 281/98 3 §:n välistä etusijajärjestystä, koska nämä eivät ole aineellisia vaan prosessuaalisia säännöksiä. Italian hallitus toteaa niiden henkilöiden määritelmästä, jotka voivat vaatia kohtuuttomien ehtojen kieltämistä, että direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa viitataan kansalliseen oikeuteen.

20 Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten ulottuvuutta on arvioitava ottaen huomioon kansallisten tuomioistuinten niitä koskeva tulkinta (ks. mm. asia C-382/92, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.6.1994, Kok. 1994, s. I-2435, 36 kohta; Kok. Ep. XV, s. 205 ja asia C-300/95, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 29.5.1997, Kok. 1997, s. I-2649, 37 kohta).

21 Ensinnäkin Codice civilen 1469 e §:stä on todettava, että sen sanamuodon mukaan siinä säädetään vain kohtuuttomien ehtojen käyttöä koskevasta oikeussuojakeinosta. Julkisasiamies on kuitenkin todennut ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa, että Italian oikeuskäytännössä käsitettä "käyttö" tulkitaan niin laajasti, että siihen sisältyy myös kohtuuttomien sopimusehtojen käytön suosittaminen.

22 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen alaviitteissä 10 ja 11 mainituista Italian tuomioistuinten ratkaisuista kuitenkin ilmenee, että tätä uutta oikeuskäytäntöä ei voida pitää yhteneväisenä tai ainakaan riittävän vakiintuneena siten, että tällainen tulkinta olisi varmaa.

23 Toiseksi lain nro 281/98 3 §:stä on todettava, että sen sanamuodon perusteella ei ole poissuljettua nostaa kohtuuttomien ehtojen käytön suosittamista koskeva kanne. Julkisasiamies on sitä paitsi todennut ratkaisuehdotuksensa 40 kohdassa, että Italian oikeuskäytännössä tällainen kanne otetaan tutkittavaksi.

24 Kuitenkaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa alaviitteessä mainitseman ratkaisun perusteella, joka ei koske pelkkää kohtuuttomien ehtojen käytön suosittamista, ei voida pitää virheellisenä Italian hallituksen tässä oikeudenkäynnissä esittämää, lain nro 281/98 3 §:ää koskevaa tulkintaa, jonka mukaan suosituksen esittäjää vastaan nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että suositettuja kohtuuttomia ehtoja on tosiasiallisesti käytetty. Tällainen edellytys on kuitenkin ristiriidassa direktiivin 7 artiklan 3 kohdan asianmukaisen tulkinnan kanssa (ks. tämän tuomion 16 kohta).

25 Tämä epävarmuus on sitäkin vakavampaa, kun Codice civilen 1469 e §:n ja lain 281/98 3 §:n etusijajärjestys ei ole mitenkään yksiselitteinen, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa. Kuten hän toteaa, jotkut Italian tuomioistuimet antavat kohtuuttomien sopimusehtojen kyseessä ollessa Codice civilen 1469 e §:lle erityislakina etusijan lain 281/98 3 §:ään verrattuna. Tällainen tulkinta vaikuttaa kanneoikeutettujen piiriin, koska tältä osin näiden kahden säännöksen soveltamisalat eivät ole samat.

26 Tämä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten ratkaisuista koostuva oikeuskäytäntö herättää epäilyksiä, jotka huomioon ottaen ei voida katsoa, että Codice civilen 1469 e §:ää ja lain nro 281/98 3 §:ää koskevalla Italian tuomioistuinten tulkinnalla voitaisiin saavuttaa tämän tuomion 16 kohdassa todettu direktiivin 7 artiklan 3 kohdan tavoite.

27 Vaikka oletettaisiinkin, että direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetaan kvalifioituja henkilöitä ja järjestöjä, joilla on kuluttajansuojaa koskevia oikeudellisia tietoja, on todettava, että tämän säännöksen saattamisessa osaksi Italian oikeusjärjestystä ei ole riittävästi otettu huomioon oikeusvarmuuden periaatetta.

28 On siis todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarpeellisia toimia täytäntöönpannakseen kaikilta osin direktiivin 7 artiklan 3 kohdan.

Oikeudenkäyntikulut

29 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, Italian tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut siltä osin kuin kanneperusteena on direktiivin 7 artiklan 3 kohdan rikkominen.

30 Työjärjestyksen 69 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kanteensa peruuttavan pyynnöstä vastapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos se vastapuolen menettelyn vuoksi katsotaan kohtuulliseksi. Kun otetaan huomioon se, että Italian tasavalta on toteuttanut tarpeelliset muutokset kannekirjelmässä esitettyjen kolmen ensimmäisen perusteen osalta vasta kanteen nostamisen jälkeen, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut siltä osin kuin kanne koskee näitä perusteita.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarpeellisia toimia täytäntöönpannakseen kaikilta osin direktiivin 7 artiklan 3 kohdan.**

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Jann Edward La Pergola

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä tammikuuta 2002.

R. Grass P. Jann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja