JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
31 päivänä tammikuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Komissio vaatii nyt käsiteltävässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut kaikkia kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY [2] (jäljempänä direktiivi tai kohtuuttomista ehdoista annettu direktiivi) mukaisia velvoitteitaan. Riidanalainen kysymys koskee sitä, onko tarpeellista sisällyttää lainsäädäntöön direktiivin liitteenä olevaa "ohjeellista luetteloa, joka ei ole tyhjentävä", niistä ehdoista, joita voidaan pitää kohtuuttomina. Ruotsin hallitus katsoo, että on riittävää, että luettelo esitetään täytäntöönpanolainsäädännön valmisteluasiakirjoissa. Suomen tasavalta ja Tanskan kuningaskunta, jotka eivät myöskään ole sisällyttäneet kyseistä luetteloa lainsäädäntöönsä, tukevat Ruotsin näkemystä.

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — EYVL L 95, s. 29.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Kohtuuttomista ehdoista annettu direktiivi*

2. Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välillä tehtyjen sopimusten kohtuuttomia ehtoja koskevia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on säädettävä, että elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisen sopimuksen kohtuuttomat ehdot eivät sido kuluttajia niiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja että sopimus jää muilta osin osapuolia velvoittavaksi, jos sopimus voi olla olemassa ilman kohtuuttomia ehtoja.

3. Direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan "kohtuuttomilla ehdoilla" tarkoitetaan 3 artiklassa määriteltyjä sopimus-

ehtoja. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Sopimusehtoa, josta ei ole erikseen neuvoteltu, pidetään kohtuuttomana, jos se hyvän tavan vastaisesti aiheuttaa kuluttajan vahingoksi huomattavan epätasapainon osapuolten sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien välille.

2. — —

3. Liitteessä on ohjeellinen luettelo, joka ei ole tyhjentävä, niistä ehdoista, joita voidaan pitää kohtuuttomina."

4. Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioidaan ottaen huomioon sopimuksen kohteena olevien tavaroiden ja palvelujen luonne ja viitaten sopimuksentekohetkellä kaikkiin sopimuksen tekoon liittyviin olosuhteisiin sekä kaikkiin muihin sopimuksen ehtoihin tai toiseen sopimukseen, josta se on riippuvainen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan soveltamista.

2. — — "

5. Direktiivin 5 artiklassa säädetään 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."

6. Direktiivissä säädetään yhdenmukaistamisen vähimmäistasosta. Direktiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa tai pitää voimassa direktiivin soveltamisalalla perustamissopimuksen mukaisia tiukempia säännöksiä varmistaakseen kuluttajalle suojelun korkeamman tason.

7. Direktiivissä on yksi liite, jonka otsikkona on "Ehdot, joita tarkoitetaan 3 artiklan 3 kohdassa" ja jonka 1 kohdassa luetellaan 17 sopimusehtotyyppiä. Tiettyjen sopimusehtotyyppien soveltamisalaa täsmennetään 2 kohdassa. Direktiivin

17. perustelukappaleessa täsmennetään tältä osin seuraavaa:

"tämän direktiivin tarkoituksen mukaisesti sen liitteessä olevien ehtojen luettelolla voi olla ainoastaan ohjeellinen luonne, ja tämän direktiivin vähimmäisluonteen vuoksi jäsenvaltiot voivat joko laajentaa tai rajoittaa ehtojen soveltamisalaa lainsäädännöllään."

8. Direktiivin 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1994.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

9. Direktiivi on saatettu osaksi Ruotsin oikeutta lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållandenilla (laki sopimusehdoista kuluttajasopimuksissa) ja lagen (1994:1513) om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens områdella (laki varallisuusoikeuden alaan kuuluvien sopimusten ja muiden oikeustoimien muuttamisesta).

10. Direktiivin liitettä ei ole sisällytetty näihin lakeihin. Liite on sitä koskevine arvioineen mukana lakia (1994:1512) koskeneen ehdotuksen perusteluissa.

III Oikeudenkäyntimenettely

11. Menettely on edennyt EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisesti. Komissio jätti kannekirjelmänsä yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 16.12.1999.

Kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut niitä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joita kyseisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun liitteen saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä edellyttää ja

— velvoittaa Ruotsin kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ruotsin kuningaskunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on hyväksynyt Suomen tasavallan ja Tanskan kuningaskunnan väliintulohakemukset, joissa nämä ovat pyytäneet saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Ruotsin kuningaskunnan vaatimuksia. Komissio ja kaikkien näiden kolmen jäsenvaltion hallitukset olivat edustettuina 25.10.2001 pidetyssä istunnossa.

IV Komission kanneperuste ja Ruotsin kuningaskunnan näkemys

13. Komissio väittää, että direktiivin liitteenä oleva luettelo on EY 249 artiklan mukaisesti saatettava osaksi Ruotsin oikeutta siten, että se sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön. Yhteisön tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 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. [3]

14. Komissio väittää, että direktiivillä, joka on annettu EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla) nojalla, on kaksi tavoitetta. Sillä pyritään yhtäältä lähentämään jäsenvaltioissa voimassa olevia säädöksiä siltä osin kuin on kyse elinkeinonharjoittajien tai tavaran- tai palvelujen toimittajien kuluttajien kanssa tekemiin sopimuksiin lisätyistä kohtuuttomista ehdoista. [4] EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 3 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 95 artiklan 3 kohta) tavoitteena on kuluttajansuojan korkea taso, johon pyritään sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävillä toimenpiteillä. Toisaalta direktiivillä pyritään parantamaan sovellettavista oikeussäännöistä kuluttajille annettavaa tietoa. [5] Se näkemys, että kuluttajansuojan tehokkuus riippuu muun muassa kuluttajien oikeudesta tiedonsaantiin, ilmenee myös EY 153 artiklasta (kuluttajansuoja), jota niin ikään voidaan pitää yhtenä direktiivin perustana.

15. Direktiivin 8 artiklassa säädetään, että direktiivin säännökset ovat vähimmäisvaatimuksia, kun taas 3 artiklan 3 kohdassa viitataan liitteenä olevaan ohjeelliseen luetteloon. Koska direktiivin säännökset ovat vähimmäisvaatimuksia, on komission mielestä johdonmukaista, että sen 17. perustelukappaleessa täsmennetään, että jäsenvaltiot voivat lainsäädännössään lisätä ehtoja, muuttaa niitä rajoittavammiksi (eli rajoittaa enemmän elinkeinon harjoittamisen vapautta) tai muuttaa liitteen 2 kohdassa tarkoitettua ehtojen "soveltamisalaa". Jäsenvaltiot eivät sen sijaan voi sulkea kansallisessa lainsäädännössään

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

4 — Ks. 1 artiklan 1 kohta ja toisen perustelukappaleen ensimmäinen virke.

5 — Ks. viides ja kahdeksas perustelukappale.

pois tiettyjä ehtoja tai muotoilla niitä kuluttajan kannalta epäedullisemmiksi. Olisi epäjohdonmukaista säätää, että "jäsenvaltiot voivat joko laajentaa tai rajoittaa luetteloa lainsäädännöllään", ellei ehtojen luettelo jo sisältyisi kyseiseen lainsäädäntöön.

16. Edellä esitetystä seuraa komission mielestä, että direktiivin liitteenä olevalla luettelolla pyritään tehokkaiden sisämarkkinoiden luomiseen ja parempaan kuluttajansuojaan, joka perustuu muun muassa tiedonsaantiin. Tähän tulokseen voidaan päästä antamalla direktiivin 3 artiklan 1 kohdan yleisille perusteille täsmällisempi ja konkreettisempi sisältö. Sillä vahvistetaan myös oikeusvarmuutta sekä ruotsalaisten että ulkomaalaisten elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien kannalta, kun eri toimivaltaiset viranomaiset soveltavat lakia yhdenmukaisemmin. Luettelo on myös erittäin hyödyllinen työväline elinkeinonharjoittajille, kun he laativat sopimuksiaan. Näin useat riidat ovat vältettävissä. Komissio arvioi, että nämä tavoitteet voidaan saavuttaa erityisesti täsmällisyyden ja tiedonsaannin kannalta vain siten, että direktiivin liitteenä oleva luettelo julkaistaan osana säädöksiä, jotka annetaan direktiivin täytäntöön panemiseksi.

17. Pelkkä luettelon mainitseminen lain valmisteluasiakirjoissa ei riitä. Sillä, että luettelo on ohjeellinen, ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Se tarkoittaa komission mukaan ainoastaan sitä, että luettelossa mainittuja ehtoja ei pidä automaattisesti pitää kohtuuttomina, vaan tuomioistuimella tai toimivaltaisella kansallisella viranomaisella on oltava vapaus arvioida sopimusehtojen luonnetta direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklassa määriteltyjen yleisten perusteiden perusteella. Luettelon tarkoituksena ei ole kuitenkaan yksinomaan esimerkkien ja lain soveltamista koskevien ohjeiden antaminen, vaan sen on tarkoitus olla myös tiedonlähde. Komission mielestä on kuitenkin epätodennäköistä, että kohderyhmällä ja suurella yleisöllä — joka pitää sisällään kuluttajat sekä ruotsalaiset ja ulkomaiset elinkeinonharjoittajat samoin kuin direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteiden soveltamiseen toimivaltaiset kansalliset viranomaiset — olisi kaikissa tapauksissa mahdollisuus päästä helposti tutustumaan valmisteluasiakirjoihin.

18. Komissio vetoaa näkemyksensä tueksi asiassa komissio vastaan Tanska annettuun tuomioon, jonka perusteella se päättelee, että pelkkä maininta lakiehdotuksessa ei riitä asianmukaiseen täytäntöönpanoon.[6] Tämän jälkeen komissio viittaa ruotsalaiseen oikeuskirjallisuuteen, josta ilmenee, että valmisteluasiakirjojen merkitys lakien tulkinnassa on vähenemässä Ruotsin kuningaskunnan liityttyä Euroopan unioniin.[7]

19. Ruotsin hallitus, jonka kaikkia oikeudellisia perusteita ja perusteluja Tanskan ja Suomen hallitukset tukevat, kiistää

6 — Asia 143/83, komissio v. Tanska, tuomio 30.1.1985 (Kok. 1985, s. 427, Kok. Ep. VIII, s. 31, 11 kohta).

7 — Komissio viittaa teokseen *Norstedts Juridiska Handbok*, 16. painos, 1997, s. 6 ja 11.

komission näkemyksen oikeellisuuden ja väittää, että yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että liitteenä oleva luettelo täytäntöönpannaan lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä. Ne pyrkivät osoittamaan lähinnä sen, että luettelo on ainoastaan väline, jonka avulla tuomioistuimet ja kansalliset viranomaiset kykenevät tulkitsemaan direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklassa määriteltyjä yleisiä perusteita. Ne katsovat, että luettelo ei ole sitova eikä sen tavoitteena ole luoda oikeuksia ja velvoitteita yksityisille. Tiedottaminen suurelle yleisölle kohtuuttomista ehdoista on Ruotsin hallituksen mukaan lisäksi hoidettu usein eri tavoin ja tyydyttävästi.

V Oikeudellinen arviointi

20. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvä oleellinen kysymys ei ole niinkään se, onko kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin liitteenä olevan luettelon sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön hyödyllistä tai edes toivottavaa. Nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä on tutkittava, onko Ruotsin kuningaskunnalla yhteisön oikeuden perusteella *velvollisuus* menetellä näin.

A *Direktiivin liitteen luonne*

21. EY 249 artiklan kolmannesta kohdasta johtuvien jäsenvaltioiden velvoitteiden luonne ja sisältö määräytyvät niiden direktiivien tai direktiivin tiettyjen osien sisällön, soveltamisalan ja ominaisuuksien perusteella, jotka niiden on pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössään tai muulla tavoin. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään vakiintuneesti oikeusvarmuuden nimissä asettanut korkeat vaatimukset sellaisten direktiivien säännösten täytäntöönpanolle, joilla annetaan oikeuksia yksityisille.

22. Nyt käsiteltävässä asiassa herää lähinnä kysymys siitä, oliko direktiivin liitteenä olevan luettelon täytäntöön panemiseksi riittävää, että Ruotsin hallitus viittasi direktiivin täytäntöönpanosäädöksessä lain valmisteluasiakirjoihin, joihin kyseinen liite on sisällytetty kaikilta osin ja joissa sitä on arvioitu. Jotta tähän kysymykseen voitaisiin vastata, on ensin tarkasteltava liitteen oikeudellista luonnetta ja merkitystä. Tämän arvioinnin valossa voidaan tämän jälkeen tutkia, onko Ruotsin kuningaskunta täytäntöönpanon yhteydessä jättänyt noudattamatta EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan.

23. Direktiivin tavoitteena on sisämarkkinoiden toteuttamisen edistämisen lisäksi yksityisten suojeleminen kuluttajina heidän tehdessään sopimuksia tavaroiden tai palvelujen hankkimiseksi. Tästä syystä direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan

jäsenvaltiot säätämään, että elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisen sopimuksen kohtuuttomat ehdot eivät sido kuluttajia niiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

24. Direktiivin johdanto-osassa todetaan, että sopimusehtojen kohtuuttomuuden arviointiperusteet on vahvistettava yleisellä tasolla, jolloin vilpittömän mielen vaatimus on otettava huomioon.[8] Direktiivin 2 artiklan a alakohdan nojalla "kohtuuttomilla ehdoilla" tarkoitetaan 3 artiklassa määriteltyjä sopimusehtoja. Määritelmän ydin sisältyy direktiivin 3 artiklaan. Siinä säädetään, että sopimusehtoa, josta ei ole erikseen neuvoteltu, pidetään kohtuuttomana, jos se hyvän tavan vastaisesti aiheuttaa kuluttajan vahingoksi huomattavan epätasapainon osapuolten sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien välille. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa täsmennetään edellytyksiä, joiden täyttyessä sopimusehtoa ei voida pitää erikseen neuvoteltuna. Arvioitaessa sopimusehdon kohtuuttomuutta sitä on tämän jälkeen tutkittava 4 ja 5 artiklan valossa. Esimerkiksi 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioidaan ottaen huomioon "kaikki sopimuksen tekoon liittyvät olosuhteet" sekä tietyt muut seikat, kuten sopimuksen luonne. Direktiivin 5 artiklassa vahvistetaan muun muassa tunnettu tulkintasääntö "laatijan vahingoksi".

8 — Ks. direktiivin 15. ja 16. perustelukappale.

25. Tämän lisäksi direktiiviin sisältyy 3 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaisesti "ohjeellinen luettelo, joka ei ole tyhjentävä, niistä ehdoista, joita voidaan pitää kohtuuttomina".

26. Toisin kuin tiettyjen jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä säädetään,[9] direktiivin liitteessä ei erotella toisistaan niin sanottua "mustaa listaa", johon sisältyy ehtoja, joita on pidettävä kohtuuttomina ja joiden kohtuuttomuutta tuomioistuin tai asianomaiset hallintoviranomaiset eivät voi arvioida harkintavaltaansa käyttäessään, ja "harmaata listaa", jossa kuvataan kohtuuttomiksi oletettuja ehtoja, joiden osalta todistustaakka todellisuudessa kuitenkin käännetään. Liitteen 1 kohdassa esitetään sitä vastoin monipuolinen luettelo 17:stä eri tavoin muotoillusta sopimusehtotyypistä, joiden osalta annetaan suurimmaksi osaksi harkintavaltaa, ilman että direktiivissä kuitenkaan liitettäisiin niihin kohtuuttomuuspresumptiota.[10] Kyseessä ovat ehdot, joiden tarkoituksena tai seurauksena on esimerkiksi kuluttajien laillisten oikeuksien poissulkeminen tai rajoittaminen "sopimattomasti" (b alakohta), "suhteettoman suuren korvauksen vaatiminen" kuluttajalta, joka ei täytä velvollisuuksiaan (e alakohta), kuluttajan saatavilla olevien todisteiden rajoittaminen "sopimattomasti" (q alakohta), tai sen salliminen, että tavaroiden hinnat määrätään luovutushetkellä antamatta kulut-

9 — Ks. esim. *Nederlands Burgerlijk Wetboekin* (Alankomaiden siviililakikirja) 6:236 ja 6:237 §.

10 — Oikeuskirjallisuudessa liitteenä olevaan luetteloon viitataan myös ilmaisulla "(Euroopan) sininen lista".

tajalle oikeutta peruuttaa sopimus, jos lopullinen hinta on "liian korkea" suhteessa sopimuksen tekohetkellä sovittuun hintaan (1 alakohta). Liitteen 2 kohdassa täsmennetään tiettyjen 1 kohdassa mainittujen sopimusehtojen soveltamisalaa. [11]

27. Luettelon oikeudellista luonnetta ja vaikutuksia on käsitelty perusteellisesti direktiivin esitöissä. Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen 2 artiklan 1 kohtaan sisältyi käsitteen "kohtuuton sopimusehto" määritelmä. Ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan "liitteessä on luettelo kohtuuttomista sopimusehtotyypeistä". Liitteeseen puolestaan sisältyi seuraava maininta: "Seuraavat sopimusehdot ovat kohtuuttomia, jos niiden tarkoituksena tai seurauksena on — — ." [12] Tästä voidaan päätellä, että ehdotuksen laatijoiden tarkoituksena oli, että liitteen luettelossa mainittuja ehtoja pidettäisiin aina "kohtuuttomina" ja näin ollen kiellettyinä. Tämä ilmenee myös komission alun perin antaman ehdotuksen 12. perustelukappaleesta, jonka mukaan "on hyvä yksilöidä tiettyjä ehtotyyppejä, joita ei koskaan saa käyttää kuluttajien kanssa tehtävissä sopimuksissa". Muutetussa direktiiviehdotuksessaan komissio täsmensi luettelon olevan sitova. [13] Neuvosto päätyi kuitenkin ohjeelliseen luetteloon, vaikka komissio ja Euroopan parlamentti [14] olivat nimenomaisesti pitäneet sitovaa luetteloa parempana vaihtoehtona.

28. Tästä taustakatsauksesta ilmenee, että luetteloa ei ole tarkoitettu sitovaksi luetteloksi ehdoista, joita ei sinänsä voitaisi hyväksyä. Liitteeseen sisältyy esimerkinomaisesti useita sopimusehtoja, jotka saattavat olla kohtuuttomia. Direktiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan kyseessä on "ohjeellinen luettelo, joka ei ole tyhjentävä, niistä ehdoista, joita voidaan pitää kohtuuttomina". Luettelo on siinä mielessä kuvaava, että siinä esitetään tyypillisimmät ja eniten käytetyt sitovat ehdot, mutta myös sellaiset sopimusehdot, joita siinä ei ole mainittu, saatetaan yksittäistapauksissa todeta kohtuuttomiksi. Sitä vastoin sopimusehdon sisältyminen luetteloon saattaa merkitä sen kohtuuttomuutta, mutta sitä ei välttämättä ole pidettävä sellaisena esimerkiksi silloin, kun siitä kuluttajalle aiheutuvat haitat korvataan muilla hänelle edullisilla sopimusehdoilla. Tuomioistuimen tai toimivaltaisen hallintoviranomaisen on kussakin yksittäistapauksessa ja kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen määritettävä, ovatko asianomaiset sopimusehdot myös tosiasiallisesti

11 — Niiden soveltamisala on joltain osin kuvattu erittäin yksityiskohtaisesti, kuten ilmenee esimerkiksi liitteen 1 kohdan g alakohtaa ja 2 kohdan a ja c alakohtaa luettaessa. Niistä ilmenee, että ehdot, joiden tarkoituksena tai seurauksena on "elinkeinonharjoittajan valtuuttaminen irtisanomaan määräämättömäksi ajaksi tehty sopimus ilman kohtuullisen ajan kuluessa tehtyä ennakkoilmoitusta, lukuun ottamatta tapauksia, joissa on vakavia perusteita tehdä niin", kuuluvat 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin sopimusehtoihin (1 kohdan g alakohta). Tätä ei kuitenkaan sovelleta tiettyjen sopimusten ehtoihin eikä tiettyihin kauppoihin (2 kohdan c alakohta). Liitteen 1 kohdan g alakohta ei ole myöskään esteenä ehdoille, joiden mukaisesti rahoituspalvelujen tarjoaja varaa itselleen oikeuden lopettaa yksipuolisesti määräämättömäksi ajaksi tehty sopimus ilman ennakkoilmoitusta pätevästä syystä, jos elinkeinonharjoittaja velvoitetaan ilmoittamaan siitä viipymättä toiselle sopimuspuolelle tai toisille sopimuspuolille (2 kohdan a alakohta).

12 — Ks. 24.7.1990 annettu komission ehdotus neuvoston direktiiviksi kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista (EYVL C 243, s. 2).

13 — EYVL 1992, C 73, s. 7. Ks. muutetun ehdotuksen 3 artiklan 3 kohta.

14 — Ensi vaiheessa parlamentti on edellyttänyt "kohtuuttomien sopimusehtotyyppien sitovaa luetteloa, joka ei kuitenkaan ole tyhjentävä". Ks. muutos nro 11 (EYVL 1991, C 326, s. 111).

kohtuuttomia. Tässä yhteydessä sovellettava arviointiperuste on se, aiheuttaako sopimusehto hyvän tavan vastaisesti kuluttajan vahingoksi huomattavan epätasapainon osapuolten sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvoitteiden välille.

29. Luettelo antaa siten tuomioistuimelle ja muille toimivaltaisille viranomaisille, eturyhmille sekä — myös toisista jäsenvaltioista peräisin oleville — yksityisille kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille tukea niiden tulkitessa "kohtuuttoman sopimusehdon" käsitettä. Koska sillä siten konkretisoidaan 3 artiklan 1 kohdan "avointa oikeusnormia", eli sopimusehdon kohtuuttomuuden ensimmäistä arviointiperustetta, se lisää oikeusvarmuutta.

30. Yhteisöjen tuomioistuin on itsekin jo käyttänyt liitettä tulkinnan apuvälineenä. Asiassa Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi kohtuuttomaksi sopimusehdon, jonka tarkoituksena oli myöntää kaikkia sopimuksesta johtuvia riitaasioita koskeva toimivalta sen alueen tuomioistuimelle, jossa elinkeinonharjoittajan kotipaikka sijaitsi. Tällainen oikeuspaikkalauseke kuuluu direktiivin liitteen 1 kohdan q alakohdan soveltamisalaan, koska se on sopimusehto, jonka tarkoituksena tai seurauksena on kuluttajan kanneoikeuden poissulkeminen tai rajoittaminen. Katsoessaan oikeuspaikkalausekkeen olevan kohtuuton yhteisöjen tuomioistuin piti ratkaisevana sitä, että "se hyvän tavan vastaisesti aiheuttaa kuluttajan vahingoksi huomattavan epätasapainon osapuolten sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien välille", eikä sitä, että sopimusehto sisältyi liitteen luetteloon.[15]

B *Velvollisuus saattaa liite osaksi lainsäädäntöä*

31. Komissio arvioi keskeisimmässä kanneperusteessaan, että oikeusvarmuuden varmistamiseksi liite on annettava ja julkaistava kansallisessa lainsäädännössä. Tämä on ainoa keino saavuttaa direktiivin tavoite eli tehokas kuluttajansuoja ja kuluttajan parempi tiedonsaanti sovellettavista oikeussäännöistä.

32. Tätä komission näkemystä on arvioitava EY 249 artiklan kolmannen kohdan valossa. Kyseisen määräyksen nojalla direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden. Kansalliset viranomaiset ovat edelleen toimivaltaisia valitsemaan täytäntöönpanon muodon ja keinot.

33. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt yksityiskohtai-

15 — Yhdistetyt asiat C-240/98 — C-244/98, Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores, tuomio 27.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4941, 22 ja 24 kohta).

sesti jäsenvaltioiden velvoitteen ulottuvuutta. Jokaisella jäsenvaltiolla on velvoite toteuttaa osana kansallista oikeusjärjestystä ja direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. [16] Jäsenvaltioiden on vahvistettava tältä osin täsmälliset oikeussäännöt kulloinkin kyseessä olevalla alalla. [17] Kansallisesta laista johtuvan oikeudellisen tilanteen on oltava riittävän täsmällinen ja selvä. Oikeusvarmuuden varmistamiseksi oikeudensaajien on oltava tietoisia kaikista oikeuksistaan ja heidän on voitava tarpeen vaatiessa toteuttaa ne kansallisessa tuomioistuimessa. Tämä viimeksi mainittu edellytys on erityisen tärkeä silloin, kun kyseisen direktiivin tarkoituksena on oikeuksien suominen toisten jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka eivät ole yleensä tietoisia muualla kuin heidän omassa maassaan sovellettavista periaatteista. [18]

34. On sitä vastoin niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä direktiivin säännösten virallista ja sananmukaista sisällyttämistä nimenomaiseen ja erityiseen säännökseen. Erityisesti valtiosääntöoikeuden tai hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden olemassaolo voi tehdä saattamisen erityisillä lainsäädäntötoimenpiteillä tai muilla sääntelytoimenpiteillä osaksi kansallista oikeusjärjestystä tarpeettomaksi. Direktiivin sisällöstä riippuen yleiset oikeudelliset puitteet saattavat riittää täytäntöönpanoon, kun niillä varmistetaan tehokkaasti direktiivin täysimääräinen soveltaminen riittävän selvällä ja täsmällisellä tavalla. Tilanteessa, jossa direktiivillä on tarkoitus antaa yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, on myös tärkeää, että heillä on mahdollisuus saada tietää kaikista oikeuksistaan sekä tarpeen vaatiessa vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa. [19]

35. Jäsenvaltioiden käytettävissä oleva harkintavalta valita täytäntöönpanon muoto ja keinot direktiivillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi riippuu siis direktiivin sisällöstä. Nyt tarkasteltavan direktiivin rakenteesta ilmenee, että se on kaksiosainen: toisaalta normatiivinen ja sitova ja toisaalta ohjeellinen ja esimerkinomainen. Arvioitaessa jäsenvaltioiden velvoitteita direktiivin täytäntöön panemisessa tämä ero on mielestäni merkittävä.

36. Direktiivin normatiivinen ja sitova osa sisältää direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa määritellyn perusteen ja 3 artiklan 2 kohdan sekä 4 ja 5 artiklan säännökset, joissa täsmennetään avointa oikeusnormia ja jotka liittyvät siihen erottamattomasti. Näissä säännöksissä täsmennetään tilanteet, joissa sopimusehto on todettava kohtuuttomaksi, mistä seuraa kuluttajan vapautuminen velvoitteesta noudattaa sopimusehtoa. Ei ole epäilystäkään siitä, että näillä direktiivin säännök-

16 — Asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891, 15 kohta, Kok. Ep. VII, s. 557).

17 — Ks. esim. asia C-340/96, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 22.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2023, 27 kohta).

18 — Ks. esim. asia C-365/93, komissio v. Kreikka, tuomio 23.3.1995 (Kok. 1995, s. I-499, 9 kohta) ja asia C-144/99, komissio v. Alankomaat, tuomio 10.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3541, 17 ja 18 kohta).

19 — Ks. esim. asia 29/84, komissio v. Saksa, tuomio 23.5.1985 (Kok. 1985, s. 1661, 23 kohta, Kok. Ep. VIII, s. 231) ja asia C-190/90, komissio v. Alankomaat, tuomio 20.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3265, 17 kohta).

sillä annetaan oikeuksia yksityisille ja muun muassa muiden jäsenvaltioiden kansalaisille.[20] Direktiivin täytäntöönpanon on vastattava yhteisöjen tuomioistuimen tältä osin asettamia ankaria edellytyksiä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että "muodon" ja "keinojen" on oltava lakien tai asetuksen säännöksiä tai hallinnollisia määräyksiä, sillä on vaikeaa kuvitella, että yleiset oikeudelliset puitteet voisivat riittää.[21] Ruotsin lainsäädännön yhteensopivuutta kyseisten säännösten kanssa ei ole kyseenalaistettu.

37. Direktiivin liite on se osa direktiivistä, joka ei ole sitova. Direktiivin kannalta siihen sisältyvä luettelo on erotettava 3 artiklan 1 kohdan mukaisesta perusteesta. Ruotsin, Tanskan ja Suomen hallitukset ovat perustellusti vedonneet siihen, että direktiivillä yksityisille annettuja oikeuksia ja velvoitteita ei ole luotu liitteenä olevalla luettelolla. Luettelo ei sido viranomaisia tai kansallisia tuomioistuimia eikä myöskään yksityisiä oikeussubjekteja. Yksityinen ei siten voi missään tapauksessa päätellä, että sopimusehto on tietyssä yksittäistapauksessa kohtuuton yksinomaan siitä syystä, että se sisältyy luetteloon, sillä tällainen tulkinta olisi 3 artiklan 3 kohdan sanamuodon ja soveltamisalan vastainen.[22] Direktiivissä ei säädetä siitäkään, että luetteloon sisältyvän sopimusehdon esiintyminen sopimuksessa loisi presumption siitä, että sopimusehto on kohtuuton. Vaikka tässä yhteydessä ei voida antaa liian suurta merkitystä direktiivin esitöille, niiden perusteella voidaan päätellä, että yhteisöjen lainsäätäjällä ei ollut myöskään aikomusta velvoittaa jäsenvaltioita saattamaan luetteloa osaksi kansallista oikeutta. Luettelo on ohjeellinen, ja sopimusehdon kohtuuttomuuden arvioiminen edellyttää kaikkien asiaan liittyvien seikkojen ja vilpittömän mielen vaatimuksen huomioon ottamista.

38. Direktiivin missään säännöksessä ei velvoiteta jäsenvaltioita säätämään siitä, että liitteenä olevaan luetteloon sisältyvä sopimusehto olisi todettava kohtuuttomaksi.[23] Tästä syystä jäsenvaltiota ei mielestäni voida pakottaa saattamaan kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin liitettä sanatarkasti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Siinä tapauksessa se velvoitettaisiin takaamaan sellainen lopputulos, jota direktiivissä ei edellytetä. Liite ei kuulu direktiivin normatiiviseen osaan, josta seuraa oikeuksia yksityisille, vaan se auttaa oikeussubjekteja ja asianomaisia viranomaisia kyseisen normatiivisen osan tulkitsemisessa ja soveltamisessa. Se, että normatiivisessa osassa viitataan liitteeseen, joka ei ole sitova, kuten 3 artiklan 3 kohdassa tehdään, ei ole riittävä peruste katsoa, että liite olisi normatiivinen. Pidän ratkaisevana tätä eroa, joka direktiivissä

20 — Ks. direktiivin kuudes perustelukappale. Ks. myös edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat annetun tuomion 18 kohta.

21 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat annettu tuomio, jossa oli kyseessä direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ja 5 artiklan täytäntöönpano. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseiset säännökset oli pantu riittämättömällä tavalla täytäntöön Alankomaiden oikeudessa. Alankomaiden hallitus oli väittänyt, että direktiivin tavoitteet oli saavutettu sillä, että esimerkiksi kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat johdonmukaisella tavalla Nederlands Burgerlijke Wetboekia.

22 — Edes luettelon yksityiskohtaisuuden ja esimerkiksi liitteen 2 kohdassa tiettyjen sopimusehtojen ulottuvuudesta esitettyjen täsmennysten perusteella ei samasta syystä voida päätellä, että kaikkia luetellut perusteet täyttäviä sopimusehtoja olisi pidettävä kohtuuttomina ja siten mitättöminä.

23 — Tässä yhteydessä Ruotsin hallituksen esittämällä väitteellä, jonka mukaan luettelon sisällyttäminen lainsäädäntöön saattaisi aiheuttaa vastakohtaistulkintoja, jolloin luetteloon kuulumattomia sopimusehtoja ei voitaisi normaalisti pitää kohtuuttomina, vaikuttaa asiaankuulumattomalta. Tällä väitteellä nimittäin kyseenalaistetaan liitteenä olevan luettelon hyödyllisyys eli direktiivin sisältö, mikä ei kuulu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen piiriin.

itsessään on tehty sitovan osan ja muun kuin sitovan osan välillä. Mikäli neuvosto olisi hyväksynyt sanamuodon, jossa luettelo olisi ollut sitova, jäsenvaltioilla olisi lähtökohtaisesti ollut velvollisuus sisällyttää se kansalliseen lainsäädäntöön. Tilanne olisi tietenkin ollut sama, mikäli sitova luettelo olisi sisältynyt direktiivin säännöksiin. [24]

39. Katson lisäksi, että ohjeellisen esimerkkiluettelon, joka ei ole sitova, paikka ei yleensä ole säädöksessä. Olisi mielestäni ollut järkevämpää, että yhteisön lainsäätäjä olisi antanut ohjeellisen luettelon suosituksena tai mahdollisesti muuna sellaisena toimena, joka ei ole sitova, kuten tulkintaohjeena. Tällainen ratkaisu olisi vastannut paremmin yhteisön lainsäädännön laadusta annettuja yhteisiä suuntaviivoja. [25]

40. Edellä esitetyn perusteella katson, että komissio on menetellyt virheellisesti päätellessään direktiivin tavoitteeseen ja oikeusvarmuuden periaatteeseen vedoten, että direktiivin liite olisi pantava täytäntöön sitovalla säännöksellä.

41. Komissio on nojautunut useisiin muihinkin perusteluihin, joita en myöskään pidä vakuuttavina.

42. Komissio vetoaa ensinnäkin siihen, että direktiivillä toteutetaan yhdenmukaistamisen vähimmäistaso, sellaisena kuin se ilmenee muun muassa direktiivin 17. perustelukappaleesta. Komission perusteluna on, että olisi epäjohdonmukaista säätää, että "jäsenvaltiot voivat joko laajentaa tai rajoittaa ehtojen soveltamisalaa lainsäädännöllään", ellei ehtojen luettelo jo sisältyisi kyseiseen lainsäädäntöön.

43. Se, että direktiivillä toteutetaan yhdenmukaistamisen vähimmäistaso, ilmenee yksiselitteisesti sen 8 artiklasta. Kyseisen säännöksen nojalla jäsenvaltiot voivat antaa direktiivin soveltamisalalla tiukempia säännöksiä varmistaakseen kuluttajalle suojelun korkeamman tason. Mikäli jäsenvaltiot saattavat luettelon osaksi kansallista lainsäädäntöään, ne voivat muotoilla sopimusehdot tiukemmin ja/tai lisätä niiden lukumäärää, koska luettelossa esitetään vähimmäisvaatimukset. Direktiivin 17. perustelukappaleessa mainitaan tämä mahdollisuus nimenomaisesti. Siitä, että direktiivillä taataan vähimmäistaso, on

24 — Vertailun vuoksi mainittakoon menettelytapa, jota on käytetty harhaanjohtavaa mainontaa koskevan direktiivin 84/450/ETY muuttamisesta sisällyttämällä siihen vertaileva mainonta 6 päivänä lokakuuta 1997 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 97/55/EY (EYVL L 290, s. 18). Direktiivissä hyväksytään vertaileva mainonta, mikäli se täyttää luettelossa mainitut päällekkäiset edellytykset. Kyseinen sitova ja tyhjentävä luettelo ei ole liitteenä vaan direktiivin 3 a artiklassa.

25 — Ks. yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista 22 päivänä joulukuuta 1998 tehty toimielinten välinen sopimus (EYVL 1999, C 73, s. 1). Ks. erityisesti 2 kohta (säädöksiä laadittaessa on otettava huomioon se, onko säädös sitova), 12 kohta (sitovan säädöksen artiklaosassa ei saa olla säännöksiä, jotka eivät ole normatiivisia) ja 17 kohta (jos halutaan, että muun kuin sitovan säädöksen koko sisältö tai sen osa muuttuu sitovaksi, kyseinen teksti olisi mahdollisuuksien mukaan otettava osaksi sitovaa säädöstä).

jäsenvaltioiden kannalta muitakin seurauksia. Ne voivat esimerkiksi päättää tehdä ohjeellisesta luettelosta sitovan omassa lainsäädännössään.[26] Direktiivin ansiosta myös kansalliset tuomioistuimet, jotka niin ikään kuuluvat jäsenvaltioiden viranomaiskoneistoon, voivat tarjota kuluttajille laajempaa suojaa. Kuten Suomen hallitus on todennut, käytännössä kansallisissa tuomioistuimissa tai välimiesmenettelyissä yleensä täydennetään ja täsmennetään direktiivin liitteen ohjeellista luetteloa.[27]

44. Kun otetaan huomioon tämä asiayhteys, suppea tulkinta, jonka komissio pyrkii antamaan direktiivin 17. perustelukappaleelle, ei vaikuta mielestäni asianmukaiselta. Siinä ei oteta huomioon sitä, että jäsenvaltioilla on käytettävissään muitakin keinoja kuin lainsäädäntö parantaakseen direktiivissä säädetyn suojan tasoa. Kyseisen perustelukappaleen merkityksestä todettakoon, että siinä esitetään, että liitteenä oleva luettelo on ohjeellinen ja että jäsenvaltioilla on oikeus täydentää sopimusehtoja tai muotoilla ne tiukemmin kansallisessa oikeusjärjestyksessään. Tämä voidaan tehdä lainsäädäntötoimella, mutta se ei ole välttämätöntä.

45. Toiseksi komissio vetoaa yleisemmällä tasolla edellä mainittuun asiassa komissio vastaan Tanska annettuun tuomioon. Kyseinen asia koski tapaa, jolla Tanska oli pannut täytäntöön direktiivin 75/117/ETY[28] 1 artiklan 1 kohdan, jolla annetaan työntekijöille ehdoton oikeus samapalkkaisuuteen "samasta tai samanarvoisesta työstä". Komissio nosti kanteen sen vuoksi, että Tanska oli ottanut käyttöön samapalkkaisuuden periaatteen lainsäädännössään vain saman työn osalta mutta ei samanarvoisen työn osalta. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Tanskan hallituksen perusteen, jonka mukaan käsitettä "sama työ" oli käsitelty kyseisen lain valmisteluasiakirjoissa niin laajasti, että käsite sisälsi myös samanarvoisen työn. Pelkkä maininta lakiehdotuksessa ei riitä varmistamaan sitä, että asianomaiset henkilöt saavat riittävät tiedot.[29]

46. Kuten Tanskan hallitus huomauttaa, kyseiseen asiaan ja nyt käsiteltävään asiaan liittyvät olosuhteet eivät ole samat. Direktiivin 75/117/ETY 1 artikla kuuluu direktiivin normatiiviseen osaan. Kyseisellä säännöksellä annetaan työntekijöille perustavanlaatuinen oikeus samapalkkaisuuteen. Oikeusvarmuuden ja yksityisten suojelemisen periaatteet edellyttävät tässä tapauksessa yksiselitteistä sanamuotoa,

26 — Komission vuonna 2000 julkaisemassa direktiivin soveltamisesta annetussa kertomuksessa todetaan, että viisi jäsenvaltiota on ottanut kansallisessa lainsäädännössään käyttöön "mustia listoja". Neljä jäsenvaltiota on ottanut käyttöön "mustia" ja "harmaita listoja", ja kolmessa jäsenvaltiossa on direktiivin luettelon kaltainen ohjeellinen luettelo (KOM (2000) 248 lopullinen, s. 17).

27 — Suomen hallitus viittaa esimerkkinä alaviitteessä 26 mainittuun komission kertomukseen. Sen laatimisajankohtana CLAB-tietokannassa, johon kerätään kohtuuttomia sopimusehtoja koskevat tuomioistuinten päätökset ja hallinnolliset päätökset, oli 70649 tapausta. Niistä 41 prosenttia koski sopimusehtoja, jotka eivät sisältyneet direktiivin luetteloon (ks. liitteen III kaavio 8).

28 — Miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 10 päivänä helmikuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/117/ETY (EYVL L 45, s. 19).

29 — Edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Tanska annetun tuomion 10 kohta.

jonka perusteella asianomaiset henkilöt kykenevät saamaan selville velvoitteensa ja oikeutensa ja tuomioistuimet kykenevät valvomaan niiden noudattamista. Pelkkä maininta lakiehdotuksessa ei siis riitä.

47. Kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin liite on tässä tapauksessa osa, joka ei ole sitova. Kun kyseessä on sellaisen sopimusehtojen ohjeellisen luettelon täytäntöön paneminen, joka ei ole tyhjentävä, voidaan soveltaa väljempiä täytäntöönpanoa koskevia sääntöjä. Kuluttajien oikeudet eivät perustu liitteeseen vaan direktiivin normatiiviseen osaan.

C *Liitteen täytäntöön paneminen Ruotsin oikeudessa*

48. Edellä esitetystä huolimatta jäsenvaltioilla on velvollisuus julkaista liitteen luettelo ja sen painoarvo. Tästä syystä komissio väittää luettelon olevan merkittävä tiedonlähde erityisesti elinkeinonharjoittajille. Luettelolla pyritään toteuttamaan direktiivin tavoite siten, että kotimaisille ja ulkomaisille kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille ilmoitetaan heidän oikeutensa ja velvoitteensa. Jäsenvaltioiden, jotka eivät ole saattaneet luetteloa osaksi kansallista lainsäädäntöään, on direktiivissä säädettyyn tavoitteeseen päästäkseen EY 249 artiklan kolmannen kohdan nojalla valittava täytäntöönpanolle sellainen muoto ja sellaiset keinot, jotka tarjoavat riittävästi takuita siitä, että yleisöllä on mahdollisuus saada liitteestä tieto. On tutkittava, onko Ruotsin kuningaskunta noudattanut tätä velvoitettaan.

49. Ruotsin hallitus huomauttaa, että liitteenä olevaa luetteloa koskenutta kysymystä pohdittiin perinpohjaisesti lain 1994:1512 valmistelun yhteydessä. Lopulta Ruotsin lainsäätäjä päätti olla sisällyttämättä luetteloa lainsäädäntöön ja kuvata sen sijaan sen sisältöä valmisteluasiakirjoissa lain soveltamisen helpottamiseksi. Ruotsin hallituksen mukaan tällainen lainsäädäntömenettely on tavanomainen Ruotsissa, jossa säädökset eivät yleensä sisällä esimerkkiluetteloita.

50. Yksityinen, joka haluaa saada tietää, millaiset sopimusehdot saattavat olla kohtuuttomia, ja tutustuu tässä tarkoituksessa lakeihin 1994:1512 ja 1994:1513, löytää molemmista säädöksistä viittauksen valmisteluasiakirjoihin.[30] Direktiivin liitteenä oleva luettelo sisältyy valmisteluasiakirjoihin kokonaisuudessaan. Niissä on lisäksi arviot, joissa täsmennetään luettelon soveltamisalaa ja merkitystä.[31] Valmisteluasiakirjat julkaistaan, ja niihin voi myös veloituksetta tutustua internetissä.

51. Ruotsissa vakiintuneen, pohjoismaille yhteisen oikeudellisen perinteen mukaan valmisteluasiakirjoilla on suuri merkitys

30 — Prop. 1994/95:17.

31 — Ks. esim. Prop. 1994/95:17, s. 92—94.

lakien tulkitsemisessa. Lakien sanamuodon jälkeen kyseessä on yksi tärkeimmistä lakien tulkinnan ja soveltamisen apuvälineistä.[32] Ruotsin hallituksen mukaan suurin osa direktiivin liitteessä mainituista sopimusehdoista (eli 14 sopimusehtoa 17:stä) on jo todettu kohtuuttomiksi kansallisessa oikeuskäytännössä, ja markkinatuomioistuin on nimenomaisesti viitannut luetteloon vuonna 1997 antamassaan tuomiossa.

52. Ruotsin hallitus on lisäksi vedonnut siihen, että suuren yleisön tiedonsaanti on varmistettu usein eri tavoin. Internetissä voidaan tutustua veloituksetta valmisteluasiakirjojen lisäksi muihin esitöihin, kuten parlamentin komiteoiden asiaa koskeviin lausuntoihin. Lisäksi Konsumentverket on julkaissut useita esitteitä elinkeinonharjoittajille ja kuluttajille, ja niissä kuvataan sopimusehtoja, joita Ruotsin tuomioistuimet pitävät tai saattavat pitää kohtuuttomina. Konsumentverket on toimivaltainen kansallinen hallintoviranomainen kuluttajansuoja-asioissa, joten se on osa Ruotsin viranomaiskoneistoa.

53. Komissio ei ole varsinaisesti kiistänyt Ruotsin hallituksen luettelon julkaisemisesta ja levittämisestä esittämien seikkojen todenmukaisuutta. Se on ainoastaan todennut, että tämä menettely on ollut mahdollisesti riittämätön antamaan tietoa muista jäsenvaltioista peräisin oleville yksityisille, koska luettelo ei sisälly itse säädökseen.

54. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tuomioistuimet, asianomaiset elinkeinonharjoittajat ja suuri yleisö kykenevät Ruotsin lainsäädännön perusteella tutustumaan riittävässä määrin direktiivin liitteenä olevan luettelon sanamuotoon. Luettelo on helposti tutkittavissa virallislähteissä ja puolivirallisissa julkaisuissa. Lisäksi täytäntöönpanosta ilmenee se, että luettelo on ohjeellinen eikä tyhjentävä. Luettelon tavoite olla tulkintaväline arvioitaessa sopimusehdon kohtuuttomuutta saavutetaan samoin kuin sillä tavoiteltu päämäärä EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti.

55. Luettelon sisällyttäminen valmisteluasiakirjoihin ja implisiittinen tai nimenomainen viittaaminen siihen muissa suuren yleisön saatavilla olevissa asiakirjoissa ja esitteissä vaikuttaa riittävältä. Koska tiedot ovat saatavilla myös internetissä, ne ovat riittävällä tavalla myös muista jäsenvaltioista peräisin olevien yksityisten käytettävissä.[33]

32 — Komissio on esittänyt, että valmisteluasiakirjojen merkitys olisi vähenemässä Ruotsin liityttyä Euroopan unioniin, mutta Ruotsin hallitus on kiistänyt tämän näkemyksen paikkansapitävyyden. On todennäköistä, että tällä hetkellä lainvalmisteluasiakirjat ovat pohjoismaissa edelleen yhtä merkittävä oikeuslähde kuin aikaisemminkin.

33 — Voidaan pohtia, varmistetaanko kuluttajan tiedonsaanti oikeuksistaan paremmin tällaisella menettelytavalla kuin sillä, että ohjeellinen luettelo ainoastaan sisällytetään säädökseen.

56. Komissio ei ole mielestäni onnistunut osoittamaan, että Ruotsin kuningaskunta ei olisi noudattanut velvoitteitaan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. On mielenkiintoista vaikkakin merkityksetöntä, että se ei ole oikeudenkäynnin aikana esittänyt yhtäkään esimerkkiä tapauksista, joissa Ruotsin tuomioistuimet tai muut viranomaiset olisivat käytettävissään olevien tiedonlähteiden perusteella virheellisesti jättäneet pitämättä tiettyjä sopimusehtoja kohtuuttomina. Se ei ole myöskään osoittanut, että tällainen riski saattaisi todellisuudessa vielä toteutua.

V Ratkaisuehdotus

57. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen;

2) velvoittaa Euroopan yhteisöjen komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja

3) toteaa, että Suomen tasavalta ja Tanskan kuningaskunta vastaavat omista kuluistaan työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti.