YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
7 päivänä toukokuuta 2002 *

Asiassa C-478/99,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään L. Parpala ja P. Stancanelli, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään L. Nordling ja A. Kruse, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään J. Molde, prosessiosoite Luxemburgissa,

ja

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

Suomen tasavalta, asiamiehinään T. Pynnä ja E. Bygglin, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ruotsin kuningaskunta 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 antanut niitä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joita kyseisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun liitteen saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä edellyttää,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

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

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 25.10.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 31.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.12.1999 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ruotsin kuningaskunta 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 antanut niitä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joita kyseisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun liitteen saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä edellyttää.

Direktiivi

2 Direktiivin 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välillä tehtyjen sopimusten kohtuuttomia ehtoja koskevia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Direktiivin 8 artiklassa säädetään kuitenkin, että jäsenvaltiot voivat antaa tai pitää voimassa tiukempia säännöksiä varmistaakseen kuluttajalle suojelun korkeamman tason.

3 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 Direktiivissä on yksi liite, jonka otsikko on "Ehdot, joita tarkoitetaan 3 artiklan 3 kohdassa" ja jossa luetellaan 17 sopimusehtotyyppiä. Tältä osin direktiivin 17. perustelukappaleessa täsmennetään, että "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".

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

Kansalliset säädökset

6 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).

7 Direktiivin liitettä ei ole sisällytetty näihin lakeihin. Liite on arvioineen mukana sen lakiehdotuksen perusteluissa, jonka perusteella lagen (1994:1512) annettiin.

Oikeudenkäyntimenettely

8 Koska direktiiviä ei ollut saatettu täysin osaksi Ruotsin oikeutta säädetyssä määräajassa, komissio aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Kehotettuaan Ruotsin kuningaskuntaa esittämään sille huomautuksensa, komissio antoi 6.4.1998 perustellun lausunnon, jossa se kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta. Koska Ruotsin kuningaskunta ei antanut virallista vastausta perusteltuun lausuntoon, komissio nosti nyt esillä olevan kanteen.

9 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 26.5.2000 ja 4.7.2000 antamillaan määräyksillä Suomen tasavallan ja Tanskan kuningaskunnan väliintulohakemukset, jossa nämä pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Ruotsin kuningaskunnan vaatimuksia.

Pääasia

10 Komissio väittää, että direktiivillä on kaksi tavoitetta: yhtäältä, kuten sen 1 artiklasta ja toisesta perustelukappaleesta käy ilmi, lähentää jäsenvaltioissa voimassa olevia säädöksiä siltä osin kuin on kyse kuluttajien kanssa tehtyihin sopimuksiin lisätyistä kohtuuttomista ehdoista; toisaalta, kuten direktiivin viidennessä ja kahdeksannessa perustelukappaleessa osoitetaan, parantaa sovellettavista oikeussäännöistä kuluttajille annettavaa tietoa.

11 Se, että direktiivin liitteenä oleva luettelo kohtuuttomista ehdoista "ei ole tyhjentävä", kuten direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa todetaan, merkitsee komission mukaan sitä, että direktiivin 8 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot voivat joko laajentaa tai rajoittaa ehtojen soveltamisalaa lainsäädännöllään. Samoin se, että kyseinen luettelo on "ohjeellinen", kuten 3 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, merkitsee komission mukaan ainoastaan sitä, että siinä mainittuja sopimusehtoja ei pidä automaattisesti pitää kohtuuttomina, vaan toimivaltaisella kansallisella viranomaisella on oltava vapaus arvioida sopimusehtojen luonnetta direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklassa määriteltyjen yleisten perusteiden perusteella.

12 Molempien tavoitteiden saavuttamiseksi ja oikeusvarmuuden vaatimusten täyttämiseksi on joka tapauksessa välttämätöntä, että kyseinen luettelo julkaistaan osana säädöksiä, jotka on annettu direktiivin täytäntöönpanoa varten. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 143/83, komissio vastaan Tanska, 30.1.1985 antamassaan tuomiossa (Kok. 1985, s. 427, Kok. Ep. VIII, s. 31, 11 kohta), pelkkä maininta lakiehdotuksessa ei riitä. On epätodennäköistä, että kohdeyleisöllä, joka pitää sisällään paitsi kuluttajat myös sekä ruotsalaiset että ulkomaiset elinkeinonharjoittajat, olisi helposti mahdollisuus päästä tutustumaan näihin valmisteleviin asiakirjoihin, tai että heille annettaisiin tietoa niiden olemassaolosta tai merkittävyydestä.

13 Ruotsin hallitus, jonka kaikkia oikeudellisia perusteita ja väitteitä Tanskan ja Suomen hallitukset tukevat, muistuttaa, että EY 249 artiklan mukaisesti jäsenvaltioilla on täysi vapaus direktiivin täytäntöönpanon muodon ja keinojen valinnassa. Käsiteltävänä oleva asia on erilainen kuin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Tanska annettu tuomio siltä osin kuin direktiivin liitteenä olevan luettelon, joka on vain direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklassa määriteltyjen yleisten perusteiden tulkitsemista varten annettu asiakirja, tavoitteena ei ole luoda oikeuksia ja velvollisuuksia yksityisille.

14 Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kysymys sen liitteestä on ollut perusteellisen keskustelun aiheena. Ruotsissa vakiintuneen, pohjoismaille yhteisen oikeudellisen perinteen mukaan valmisteluasiakirjoilla on suuri merkitys lakien tulkitsemisessa. Direktiivin liitteen lisääminen näihin valmisteluasiakirjoihin oli näin ollen vaikuttanut parhaalta vaihtoehdolta. Ruotsalaiset tuomioistuimet olivat jo pitäneet kohtuuttomina suurinta osaa kyseisessä liitteessä tarkoitettuja lausekkeita, tehden tarvittaessa viittauksia kyseessä olevaan luetteloon, jonka olemassaolosta kohdeyleisöä tiedotettiin eri tavoin.

15 Tältä osin on syytä huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jokaisella jäsenvaltiolla, jolle direktiivi on osoitettu, on velvollisuus toteuttaa osana kansallista oikeusjärjestystä ja direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (ks. erityisesti asia C-336/97, komissio v. Italia, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3771, 19 kohta ja asia C-97/00, komissio v. Ranska, Kok. 2000, s. I-2053, 9 kohta).

16 Käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse siitä, että direktiivin 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet, jotta elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisen sopimuksen kohtuuttomat ehdot eivät

sido kuluttajia. Direktiivin 7 artiklassa jäsenvaltioille asetetaan myös velvollisuus saattaa voimaan riittäviä ja tehokkaita keinoja kohtuuttomien ehtojen käytön lopettamiseksi elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisissä sopimuksissa.

17 Direktiivin 3 artiklassa määritellään abstraktilla tavalla ne seikat, jotka tekevät sopimusehdosta kohtuuttoman. Direktiivin 4 artiklassa täsmennetään, että sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioidaan ottaen huomioon sopimuksen tekoon liittyvät olosuhteet. Direktiivin 5 artiklassa asetetaan velvollisuus laatia selkeästi kuluttajalle esitetyt ehdot.

18 Näillä säännöksillä, joiden tarkoituksena on myöntää kuluttajille oikeuksia, määritellään tulos, johon direktiivissä pyritään. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on välttämätöntä, että kansallisista täytäntöönpanotoimista johtuva oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä ja että oikeudensaajat ovat tietoisia kaikista oikeuksistaan ja voivat tarpeen vaatiessa toteuttaa ne kansallisessa tuomioistuimessa (ks. erityisesti 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 kohta). Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, tämä viimeksi mainittu edellytys on erityisen tärkeä silloin, kun kyseisen direktiivin tarkoituksena on oikeuksien myöntäminen toisten jäsenvaltioiden kansalaisille, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa (em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 18 kohta).

19 Komissio ei väitä, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin kyseisten säännösten mukaisia velvoitteitaan.

20 Siltä osin kuin on kyse direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta liitteestä, jonka saattaminen osaksi kansallista oikeutta on nyt käsiteltävän kanteen koh-

teena, on syytä todeta, että tämän säännöksen sanamuodon mukaan kyseessä oleva liite sisältää ohjeellisen luettelon, joka ei ole tyhjentävä, niistä ehdoista, joita voidaan pitää kohtuuttomina. On selvää, että luettelossa olevaa ehtoa ei välttämättä ole pidettävä kohtuuttomana ja että päinvastoin sellainen ehto, joka ei ole luettelossa, voidaan todeta kohtuuttomaksi.

21 Koska direktiivin liitteenä olevassa luettelossa ei rajoiteta sitä harkintavaltaa, joka kansallisilla viranomaisilla on ehdon kohtuuttoman luonteen arvioinnissa, luettelolla ei pyritä myöntämään kuluttajille enempää oikeuksia kuin direktiivin 3—7 artiklasta seuraa. Luettelolla ei muuteta lainkaan direktiivissä säädettyä tavoitetta, joka sellaisenaan velvoittaa jäsenvaltioita. Toisin kuin komissio väittää, tästä seuraa, että direktiivin täysi vaikutus voidaan taata riittävän täsmällisillä ja selkeillä oikeudellisilla puitteilla ilman, että direktiivin liitteenä olevaa luetteloa sisällytetään niihin säännöksiin, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeutta.

22 Koska direktiivin liitteenä oleva luettelo on ohjeellinen ja selventävä, se on tiedonlähde direktiivin täytäntöönpanotoimia soveltaville kansallisille viranomaisille ja yksityisille, joita kyseiset täytäntöönpanotoimet koskevat. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 48 kohdassa todennut, jäsenvaltioiden on direktiivissä säädettyyn tavoitteeseen päästäkseen valittava täytäntöönpanolle sellainen muoto ja sellaiset keinot, jotka tarjoavat riittävästi takuita siitä, että yleisöllä on mahdollisuus saada liitteestä tieto.

23 Käsiteltävänä olevassa asiassa direktiivin liite on kokonaisuudessaan lisätty sen lain valmisteluasiakirjoihin, jolla direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeutta. Ruotsin hallitus on väittänyt, että Ruotsissa vakiintuneen, pohjoismaille yhteisen oikeudellisen perinteen mukaan valmisteluasiakirjoilla on suuri merkitys lakien tulkitsemisessa. Se on lisäksi vakuuttanut, että näihin valmisteluasiakirjoihin on

helppo tutustua ja että lisäksi yleisöä tiedotetaan eri keinoin siitä, mitä ehtoja pidetään tai voidaan pitää kohtuuttomina. Vastauksena näihin selvityksiin komissio on tyytynyt väittämään, että nämä seikat eivät voi korvata sitä, että direktiivin liitteenä oleva luettelo ei ole osa niitä säännöksiä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeutta.

24 Näin ollen on syytä todeta, että komissio ei ole osoittanut, että Ruotsin kuningaskunnan antamat toimet eivät anna riittävästi takuita siitä, että yleisöllä on mahdollisuus saada tietoa direktiivin liitteessä olevasta luettelosta.

25 Edellä mainitusta seuraa, että komissio ei ole osoittanut, että Ruotsin kuningaskunta ei ole antanut direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun liitteen noudattamisen kansallisessa oikeusjärjestyksessä edellyttämiä toimenpiteitä.

26 Näin ollen kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

27 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Ruotsin kuningaskunta on vaatinut oikeu-

denkäyntikulujen korvaamista ja komissio on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan Tanskan kuningaskunta ja Suomen tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Tanskan kuningaskunta ja Suomen tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Jann Edward Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä toukokuuta 2002.

R. Grass

kirjaaja

P. Jann

viidennen jaoston puheenjohtaja