EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 27.04.2000
KOM(2000) 248 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

KULUTTAJASOPIMUSTEN KOHTUUTTOMISTA EHDOISTA 5 PÄIVÄNÄ HUHTIKUUTA 1993 ANNETUN NEUVOSTON DIREKTIIVIN 93/13/ETY SOVELTAMISESTA

TIIVISTELMÄ

Tässä kertomuksessa arvioidaan 5.4.1993 annetun direktiivin 93/13/ETY soveltamista sen täytäntöönpanon määräajan päättymisen jälkeisinä ensimmäisinä viitenä vuotena. Lisäksi kertomuksessa tuodaan esille tiettyjä nykytilanteeseen liittyviä seikkoja, joissa olisi vielä parantamisen varaa.

Kertomuksen ensimmäisessä osassa luodaan katsaus direktiivin laatimisvaiheisiin ja lainsäädäntömenettelyyn. Toisessa osassa esitellään tuloksia, joita on saavutettu vuoden 1993 jälkeen toteutettujen komission toimien avulla. Erityisesti tarkastellaan (ilmoittamatta jättämisen, puutteellisen täytäntöönpanon ja virheellistä soveltamista koskevien valitusten johdosta vireille pantuja) rikkomismenettelyjä, eri elinkeinoalojen kohtuuttomia ehtoja koskevia tutkimuksia, kohtuuttomien ehtojen poistamista koskevien toimien tukemista tietyillä elinkeinoaloilla, kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välistä vuoropuhelua (kansallisella ja Euroopan tasolla), toteutettuja tiedotuskampanjoita, Brysselissä heinäkuussa 1999 pidettyä konferenssia sekä kohtuuttomia ehtoja koskevaa CLAB-tietokantaa. Kertomuksen kolmannessa osassa esitetään direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta saatujen kokemusten perusteella ehdotuksia nykyjärjestelmän parantamiseksi. Nämä ehdotukset koskevat erityisesti direktiivin soveltamisalaa ja sen rajoituksia, kohtuuttoman ehdon käsitettä, direktiivin liitettä, sopimuksen tekemistä edeltävien ehtojen valvonnan puuttumista**,** avoimuusperiaatetta ja tietojensaantioikeutta, seuraamuksia, kohtuuttomien ehtojen poistamista koskevia kansallisia sääntöjä (sekä eurooppalaisen poistamisjärjestelmän laatimismahdollisuutta), tiettyjä ongelmallisia elinkeinoaloja sekä CLAB-tietokannan tulevaisuutta.

Kertomuksen neljännessä osassa tarkastellaan direktiivin antamisen seurauksia kuluttajien ja yritysten, jäsenvaltioiden lainsäädännön, kansallisen ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä oikeusopin kannalta.

Kertomuksessa on myös kolme liitettä, joista ensimmäisessä luetellaan direktiivin täytäntöönpanosäädökset eri jäsenvaltioissa. Toisessa liitteessä annetaan täydentäviä tietoja komission toteuttamista tutkimuksista ja sen tukemista toimista. Kolmannessa liitteessä on kaavioita ja kommentteja CLAB-tietokantaan kirjatuista tapauksista.

Komissio, joka ei tässä vaiheessa ota kantaa esitettyihin kysymyksiin, toivoo, että kertomus toimisi keskustelun käynnistäjänä. Se ottaa mielellään vastaan kommentteja ja ehdotuksia kertomuksessa käsitellyistä aiheista sekä toivoo saavansa runsaasti vastauksia III luvussa esitettyihin kysymyksiin. Jos nykytilanteen korjaaminen osoittautuu suotavaksi tai tarpeelliseksi, toteutettavien toimenpiteiden ei välttämättä tarvitse olla Euroopan laajuisia.

SISÄLTÖ

			Sivu
I -	JOHDANTO		5
II -	TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA JA VARMISTAMINEN		7
	1.	Rikkomismenettelyt	7
		a) Täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättäminen	7
		b) Puutteellinen tai virheellinen täytäntöönpano	7
		c) Virheellistä soveltamista koskevat valitukset	8
	2.	Eri elinkeinoaloja koskevat tutkimukset	9
	3.	Useissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti nostettavien kieltokanteiden tukeminen	9
	4.	Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välinen vuoropuhelu jäsenvaltioissa	9
	5.	Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välinen vuoropuhelu Euroopan tasolla	10
	6.	Tiedotuskampanjat	10
	7.	Eurooppalainen konferenssi 1.–3.7.1999 Brysselissä	11
	8.	CLAB-tietokanta	12
III -	YKSITYISKOHTAINEN ANALYYSI JA POHDITTAVIA SEIKKOJA		13
	1.	Soveltamisalan rajoitukset	14
		a) Erikseen neuvotellut sopimusehdot	14
		b) Pakollisia lakeja tai asetuksia heijastavia sopimusehtoja koskeva rajoitus (1 artiklan 2 kohta)	15
		c) Sopimuksen kohdetta ja sen hintaa koskeva rajoitus (4 artiklan 2 kohta)	15
	2.	Kohtuuttoman ehdon käsite ja liitteen luettelo	16
	3.	Avoimuusperiaate ja oikeus saada tietoja	17
	4.	Seuraamukset	19
	5.	Kohtuuttomien ehtojen poistamista koskevat kansalliset järjestelmät	21
	6.	Kohti uudenlaista järjestelmää	24

7. Kohti eurooppalaista järjestelmää 26

8. Ongelma-alat 27

9. CLAB-tietokannan tulevaisuus 29

IV - MUITA HUOMIOITA 30

a) Jäsenvaltioiden lainsäädännöt 30

b) Kansallinen oikeuskäytäntö 32

c) Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö 34

d) Oikeusoppi 35

e) Pohdittavia seikkoja 36

LIITE I - Kansalliset täytäntöönpanosäädökset

LIITE II - Eri elinkeinoaloja koskevat tutkimukset ja useissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti nostettavien kieltokanteiden tukeminen

LIITE III- CLAB-tietokannan perusteella laaditut tilastot

JOHDANTO

Kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5.4.1993 annettu neuvoston direktiivi 93/13/ETY merkitsi valtavaa edistysaskelta kuluttajapolitiikassa. Kohtuuttomilta sopimusehdoilta suojaavan eurooppalaisen aloitteen tarvetta oli korostettu jo vuonna 1975 hyväksytyssä ensimmäisessä kuluttajapolitiikkaa koskevassa yhteisön ohjelmassa[1], ja ensimmäisistä direktiiviluonnoksista keskusteltiin jäsenvaltioiden edustajien kanssa vuotta myöhemmin.

Komissio hyväksyi direktiiviehdotuksen 27.7.1990[2]. Tämän jälkeen kului vielä kaksi vuotta ja kahdeksan kuukautta ennen kuin neuvosto lopullisesti vahvisti direktiivin. Tämä ajanjakso oli siis vain lyhyt osa pidempää kokonaisuutta ja päätti kauan kestäneen valmisteluvaiheen[3].

Ei siis ole yllättävää, että neuvoston yksimielisesti hyväksymä säädös, joka on kompromissi eri jäsenvaltioiden oikeudellisista perinteistä[4], on tuottanut monelle pettymyksen. Euroopan parlamentti kritisoi erityisesti neuvoston kantaa (joka vastaa kutakuinkin hyväksyttyä direktiiviversiota) ja uhkasi jopa hylätä sen. Hyväksytty direktiivi oli kuitenkin puutteineenkin[5] huomattavan edistyksellinen verrattuna useimpien jäsenvaltioiden lainsäädäntöihin. Koska direktiivissä asetettiin ainoastaan vähimmäisvaatimukset (katso direktiivin 8 artikla), se ei myöskään estänyt jäsenvaltioita säilyttämästä tai antamasta kuluttajansuojan korkeamman tason takaavia tiukempia kansallisia säännöksiä.

Direktiivi siis sai lopulta neuvoston hyväksynnän. Myös suurin osa Euroopan parlamentin jäsenistä kannatti direktiiviehdotusta. Parlamentti kuitenkin korosti direktiivin 9 artiklassa säädetyn kertomuksen merkitystä. Direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän direktiivin säännösten soveltamisesta viimeistään viiden vuoden kuluttua 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta päivämäärästä."

Direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu päivämäärä on 31.12.1994, jolloin jäsenvaltioiden oli viimeistään saatettava direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Kertomus direktiivin soveltamisesta on esitettävä nyt, kun tuosta päivämäärästä on kulunut viisi vuotta. Komissio on valmistautunut tähän tehtävään jo direktiivin antamisesta lähtien ja luonut innovatiivisen ja modernin CLAB-tietokannan, jolla seurataan direktiivin soveltamista eri jäsenvaltioissa.

Komissio on myös käynnistänyt ja tukenut useita kohtuuttomien sopimusehtojen poistamista koskevia toimia. Näiden toimien avulla on saatu arvokasta tietoa direktiivin vaikutuksesta ja

---

1 Neuvoston päätöslauselma, 14.4.1975, EYVL C 92, 24.4.1975, s. 1. Komissio antoi 14.2.1984 neuvostolle tiedonannon (KOM(84) 55 lopullinen) kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista.

2 KOM(90) 322 lopullinen, EYVL C 243, 28.9.1990.

3 Komissio käynnisti julkisen keskustelun kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 14.2.1984 antamassaan tiedonannossa (KOM(84) 55 lopullinen, julkaistu Euroopan unionin tiedotteen täydennysosassa 1/84).

4 Direktiivissä 93/13/ETY puututaan nimenomaisesti kansalliseen oikeuteen. Monissa jäsenvaltioissa oli jo direktiivin antamishetkellä alaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä, joka perustui varsin erilaisiin oikeusfilosofisiin näkemyksiin.

5 Yksi huomattavimmista puutteista oli, että direktiivissä - toisin kuin komission ehdotuksissa - ei ollut säännöksiä kulutustavaroiden myyntiä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisestä. Tämä puute korjattiin 25.5.1999, jolloin annettiin direktiivi 99/44/EY kulutustavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevista tietyistä seikoista, EYVL L 171, 7.7.1999, s. 12-16.

kuluttajansuojan todellisesta tasosta kohtuuttomia ehtoja vastaan. Toimilla on myös voitu vahvistaa direktiivin vaikutusta.

On kuitenkin valitettavasti todettava, että koska useat jäsenvaltiot viivyttelivät direktiivin täytäntöönpanoa[6] tai panivat sen täytäntöön epätäydellisesti tai virheellisesti[7], direktiivissä säädetty viiden vuoden soveltamisaika on todellisuudessa huomattavasti lyhyempi. Tämä puolestaan vaikeuttaa komission arviointitehtävää.

Tässä kertomuksessa ei näin ollen ehdoteta virallisesti direktiivin 93/13/ETY muuttamista. Sen sijaan kertomuksessa esitetään useita kysymyksiä, joiden avulla käynnistetään yleinen keskustelu aiheesta (katso luku III). Näissä kysymyksissä ei käsitellä ainoastaan yhteisön tasolla mahdollisesti toteutettavia parannuksia, vaan myös sellaisia aloitteita, joita jäsenvaltiot voisivat itse käynnistään kansallisten järjestelmien parantamiseksi. Komissio toivoo, että kaikki asiasta kiinnostuneet tahot lähettäisivät sille vastauksensa ja kommenttinsa.

Vastukset ja kommentit on lähetettävä 30.9.2000 mennessä osoitteeseen:

Commission européenne (Euroopan komissio)

Direction générale Santé et Protection du Consommateur (Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto)

Rue de la Loi 200

1049 - Bruxelles

Belgique

Kirjekuoreen on merkittävä: Réponse au Rapport de la Commission sur la directive 93/13/CEE.

---

6 Täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa saatiin päätökseen vasta toukokuussa 1998, kun Espanja hyväksyi viimeisenä jäsenvaltiona kansallisen täytäntöönpanosäädöksensä.

7 Komission tietojen mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä antanut yhtään ratkaisua vireillä olevista asioista.

TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA JA VARMISTAMINEN

1. RIKKOMISMENETTELYT

a) Täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättäminen

Komissio pani vireille rikkomismenettelyt niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät olleet ilmoittaneet toimenpiteitä 31.12.1994 mennessä (DE, UK, E, I, LUX, P)[8]. Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat täytäntöönpanotoimenpiteensä ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin ehti antaa tuomionsa[9].

b) Epätäydellinen tai virheellinen täytäntöönpano

Komissio tutki tarkoin jäsenvaltioiden sille toimittamat lainsäädäntötekstit ja pani tämän tarkastelun tuloksena vireille rikkomismenettelyt kaikkia jäsenvaltioita vastaan.

Useat menettelyt ovat vielä kesken, mutta jo nyt on saatu erinomaisia tuloksia. Useat jäsenvaltiot ovat muuttaneet lainsäädäntöään tai ainakin sitoutuneet tekemään niin lähitulevaisuudessa.

Esimerkiksi Belgiassa on annettu kaksi uutta lakia: vuonna 1997 annettiin erityislaki, joka koskee vapaiden ammatinharjoittajien kanssa tehtyjä sopimuksia, ja vuonna 1998 annettiin laki, jolla saatettiin vuonna 1991 annettu laki direktiivin vaatimusten mukaiseksi[10]. Portugali puolestaan teki 7.7.1999 muutoksen vuonna 1985 antamaansa lakiin[11]. Yhdistynyt kuningaskunta antoi vuonna 1999 uutta lainsäädäntöä, jolla se muutti vuoden 1994 lainsäädännön[12]. Suomikin teki vuonna 1999 muutoksia vuonna 1994 antamaansa kuluttajansuojalakiin[13].

Kreikka ilmoitti vastikään komissiolle 28.9.1999 antamastaan uudesta laista, jolla muutetaan aiempaa lainsäädäntöä[14].

---

8 Tanska, Ranska ja Irlanti ilmoittivat täytäntöönpanotoimenpiteistään muutamia viikkoja tai päiviä liian myöhään.

9 Ilmoittamatta jättäminen ei aina johtunut siitä, etteikö jäsenvaltiossa olisi ollut alaa koskevaa lainsäädäntöä, vaan siitä, että valtiossa oltiin muuttamassa voimassa olevaa lainsäädäntöä direktiivin mukaiseksi. Näin oli esimerkiksi Saksan tapauksessa, sillä maassa on vuodesta 1976 lähtien ollut voimassa laki yleisistä sopimusehdoista.

10 Vuonna 1991 annettu Belgian säädös, jonka soveltamisala oli direktiivin soveltamisalaa suppeampi, ei taannut direktiivin 5 artiklan ja 7 artiklan 2 kohdan täysimääräistä täytäntöönpanoa (jälkimmäisen säännöksen osalta kieltokanteet rajoittuvat laissa lueteltuihin kohtuuttomiin ehtoihin sekä vuoden 1997 laissa tarkoitettujen sopimusten kohtuuttomiin ehtoihin). Myöskään 6 artiklan 2 kohtaa ei ollut saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

11 Vuonna 1985 annettu Portugalin lainsäädäntö (sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1995 annetulla laindsäädännöllä) oli virheellinen direktiivin 3 artilan 2 kohdan täytäntöönpanon suhteen, eikä siinä ollut lainkaan pantu täytäntöön 5 artiklan kolmatta virkettä.

12 Vuonna 1994 annetussa Statutory Instrument on Unfair Terms -säädöksessä ei pantu täytäntöön 5 artiklan kolmatta virkettä eikä annettu täyttä vaikutusta 7 artiklan 2 kohdalle (vain Office of Fair Trading saattoi panna vireille kieltokanteen).

13 Laissa 1259/1994 (jolla muutettiin lakia 38/78) ei ollut pantu täytäntöön direktiivin 6 artiklan 2 kohtaa.

14 16.11.1994 annettu laki n:o 2251 oli puutteellinen suhteessa direktiivin 3 artiklan 2 kohtaan, 5 artiklaan, 6 artiklan 2 kohtaan ja 7 artiklan 3 kohtaan. Kreikan lainsäädäntöä sovellettiin ainoastaan yleisiin sopimusehtoihin. Lisäksi kuluttajaa suojattiin ainoastaan, jos sopimuksella oli liityntä Kreikan valtion alueeseen. Myöskään kohtuuttomia ehtoja käyttäviä tai suosittelevia

Muutkin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet tekemään pikaisesti muutoksia lainsäädäntöihinsä direktiivissä 93/13/ETY asetettujen edellytysten täyttämiseksi. Saksa on ilmoittanut muuttavansa vuonna 1976 annettua laki (sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1996 lailla) vastaamaan täysin direktiivin 6 artiklan 2 kohdan vaatimuksia[15]. Ranska puolestaan aikoo pian täydentää vuonna 1995 annettua lakia vastaamaan täysimääräisesti direktiivin 4 artiklan 2 kohdan vaatimuksia[16]. Alankomaat on ilmoittanut muuttavansa siviililakiaan 4 artiklan 2 kohdan täysimääräiseksi huomioimiseksi[17] ja saattavansa myös direktiivin 5 artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Italia on sitoutunut sisällyttämään siviililakiinsa soveltamisalaa koskevat tarpeelliset muutokset[18] sekä saattamaan direktiivin 5 artiklan ja 6 artiklan 2 kohdan täysimääräisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Italia ei kuitenkaan edelleenkään pidä direktiivin 7 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanoa tarpeellisena.

Vaikka useita ongelmia on jo ratkaistu tai ollaan ainakin ratkaisemassa, ongelmatilanteita esiintyy edelleen direktiivin soveltamisalan, liitteen, 5 artiklan, 6 artiklan 2 kohdan ja 7 artiklan täytäntöönpanossa[19].

c) Virheellistä soveltamista koskevat valitukset

Komissio sai vuosina 1997 ja 1998 useita valituksia Italian kuluttajajärjestöiltä. Valituksissa vaadittiin, että Italiaa vastaan pannaan vireille rikkomismenettely direktiivin 7 artiklan virheellisen täytäntöönpanon vuoksi. Italia käynnisti artiklan täytäntöönpanoa varten sekä tavanomaisen että kiireellisen menettelyn. Kyseinen kiireellinen menettely poikkeaa Italian oikeusjärjestyksen mukaisesta normaalista kiireellisestä menettelystä siinä, että Italian viranomaiset olivat lieventäneet sen käynnistämisen edellytyksiä. Yleensä tuomioistuimelta voi hakea välipäätöstä ainoastaan silloin, kun kysymyksessä on vakava ja korjaamaton vahinko. Kieltokanne voidaan sen sijaan panna vireille perustelluista syistä. Kuluttajajärjestöt väittävät kuitenkin, että Italian tuomioistuinviranomaiset tulkitsivat käsitettä "riittävät

---

elinkeinonharjoittajajärjestöjä vastaan ei voinut nostaa kanteita. 22.9.1999 annettua uutta lakia n:o 2741 analysoidaan parhaillaan.

15 Saksan lainsäädännössä suojataan kuluttajaa ainoastaan silloin, kun sopimuksella on kiinteä liittymä Saksan valtion alueeseen.

16 1.2.1995 annetussa Ranskan täytäntöönpanolaissa 95-96 ei noudateta täysimääräisesti direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa, sillä siinä evätään kokonaisuudessaan mahdollisuus arvioida sopimuksen pääkohteen määrittelyä ja hinnan ja vastineena toimitettavien tavaroiden tai palvelujen suhdetta koskevien ehtojen kohtuuttomuutta, vaikka direktiivin 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa mahdollistetaan tällainen arviointi, jos ehtoja ei ole laadittu selkeästi ja ymmärrettävästi.

17 Samoista syistä kuin edellä Ranskan osalta.

18 Italian lainsäädännön soveltamisala koskee ainoastaan tavaran omistusoikeuden siirtämistä tai palvelujen tarjoamista koskevia sopimuksia.

19 Tietyissä kansallisissa täytäntöönpanonormeissa on rajoitettu soveltamisala ainoastaan tavaroiden ja palvelujen hankkimista koskeviin sopimuksiin. Vaikka tuotteiden myyntiä ja palvelujen tarjoamista koskevat sopimukset ovat yleisimpiä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiä sopimuksia, soveltamisalaan kuuluu myös muita sopimuksia kuten takaussopimukset rahoituslaitoksen hyväksi ja myös tilanteet, joissa kuluttaja toimii myyjänä (mikäli ostaja toimii elinkeinonharjoittamistarkoituksessa). Tiettyjen jäsenvaltioiden (kolmen Pohjoismaan) täytäntöönpanosäännöksiin ei ole sisällytetty direktiivin liitettä, koska kyseiset valtiot katsovat, että samanmukainen täytäntöönpano olisi kuluttajien etujen vastaista (katso kohta III.3). Kaikki jäsenvaltiot eivät ole täytäntöönpanneet direktiivin 5 artiklaa kokonaisuudessaan (etenkään sen toista ja kolmatta virkettä). Myös direktiivin 6 artiklan 2 kohdan soveltamisessa on ollut ongelmia, koska tietyt jäsenvaltiot ovat asettaneet lisäedellytyksiä kyseisen artiklan soveltamiselle taikka ulottaneet kuluttajansuojan vain oman maan asukkaisiin. Lisäksi direktiivin 7 artiklaan liittyy tiettyjä ongelmia, jotka johtuvat artiklan 2 kohdan soveltamisalan rajoittamisesta (vain tietyillä henkilöryhmillä olisi oikeus saattaa asia tuomioistuinten tai hallinnollisten elinten käsiteltäväksi) tai artiklan 3 kohdan täytäntöönpanon laiminlyönnistä (minkä vuoksi oikeussuojakeinoja ei voida kohdistaa kohtuuttomia ehtoja käyttäviin tai suositteleviin elinkeinonharjoittajajärjestöihin).

kiireelliset perusteet" niin suppeasti, että käsitteen avulla voitaisiin suojata ainoastaan kuluttajien perustavia oikeuksia (terveyttä ja elämää).

Koska direktiivin 7 artiklan supistavasta tulkinnasta ei tiedetysti ole vakiintunutta kansallista oikeuskäytäntöä, komissio ei käynnistänyt rikkomismenettelyä Italiaa vastaan (se pyysi kuitenkin Italian kuluttajajärjestöiltä uutta näyttöä Italian oikeuskäytännöstä). Tämä tapaus heijastaa käytännössä sitä, miten tärkeää on, että jäsenvaltioiden järjestelmät toimivat tehokkaasti elinkeinonharjoittajien käyttämien kohtuuttomien ehtojen poistamiseksi.

2. ERI ELINKEINOALOJA KOSKEVAT TUTKIMUKSET

Komissio on vuodesta 1993 lähtien teettänyt tutkimuksia, joissa analysoidaan kuluttajien kanssa tehtyjä vakiosopimuksia eri jäsenvaltioissa. Tutkimuksissa on tarkasteltu myyntisopimuksia, autonvuokrasopimuksia, pankkipalvelusopimuksia (käyttötili- ja kulutusluottosopimusten ehtoja), vakuutussopimuksia (auto- ja kotivakuutus), matkailualan sopimuksia (loma-asuntojen vuokraus, lomakylät, matkapaketit, kiinteistöjen osa-aikainen käyttöoikeus jne.), lentoliikenteen sopimuksia (IATA:n suosittelemat sopimusehdot) sekä yleishyödyllisiin palveluihin liittyviä sopimuksia. Tutkimukset ovat osoittaneet, että elinkeinonharjoittajien käyttämät yleiset sopimusehdot ovat hyvin usein kohtuuttomia ja että ehtoja on äärimmäisen vaikea saada tietoonsa ennen sopimuksen tekemistä (tai riippumatta sopimuksen tekemisestä). Komissio on useaan otteeseen joutunut ottamaan yhteyttä elinkeinonharjoittajiin joko suoraan tai kansallisten viranomaisten välityksellä, jotta tutkimusten tekijät saisivat vakiosopimukset tutkittavikseen. Tämä on osoitus paitsi avoimuuden myös kilpailun puuttumisesta tällä alalla.

3. USEISSA JÄSENVALTIOISSA SAMANAIKAISESTI NOSTETTAVIEN KIELTOKANTEIDEN TUKEMINEN

Komissio on vuodesta 1996 lähtien tukenut toimia, joita useiden jäsenvaltioiden kuluttajajärjestöt ovat toteuttaneet kohtuuttomien ehtojen poistamiseksi (joko neuvotteluteitse tai tuomioistuimen päätöksellä) talouden eri alojen sopimuksista. Nämä toimet ovat koskeneet uusia teknologioita (matkapuhelin- sekä kaapeli- ja satelliittitelevisiotoimintaa), autonvuokrausta, kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta sekä matkapalveluja. Tulokset ovat olleet yleensä ottaen positiivisia, ja elinkeinonharjoittajat ovat sitoutuneet muuttamaan sopimusehtojaan tai neuvottelemaan niistä lähitulevaisuudessa.

4. KULUTTAJIEN JA ELINKEINONHARJOITTAJIEN VÄLINEN VUOROPUHELU JÄSENVALTIOISSA

Joissakin maissa kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajajärjestöt ovat perinteisesti käyneet vuoropuhelua tasavertaisten vakiosopimusten laatimiseksi. Näin on esimerkiksi Alankomaissa. Useimmissa jäsenvaltioissa tällaista käytäntöä ei kuitenkaan ole. Komissio on myöntänyt tukea portugalilaisen kuluttajajärjestön johtamalle hankkeelle (sopimus B5-1000/98/000021- DECO (P)), jossa pyritään elinkeinonharjoittajajärjestöjen kanssa käytävien neuvottelujen avulla laatimaan mallisopimukset viidelle sellaiselle alalle, joilla joudutaan erityisen usein ratkomaan yksittäisiä riitoja kohtuuttomiksi väitettyjen ehtojen takia. Nämä alat ovat kiinteistöjen myynti ja välittäminen, kiinteistöjen osa-aikainen käyttöoikeus, matkapaketit, käytettyjen autojen osto ja myynti sekä autojen korjaaminen. Neljällä näistä aloista on jo saatu aikaan elinkeinonharjoittajien kanssa tehdyt vakiosopimukset. Toivotut tulokset jäivät saavuttamatta ainoastaan kiinteistöjen osa-aikaisen käyttöoikeuden alalla.

5. KULUTTAJIEN JA ELINKEINONHARJOITTAJIEN VÄLINEN VUOROPUHELU EUROOPAN TASOLLA

Edellä mainitun matkapaketteja koskevan kokeiluhankkeen tiimoilta syntyi toinenkin hanke, joka perustuu kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliseen vuoropuhelun Euroopan tasolla. Komissio oli jo ensin mainitun hankkeen yhteydessä ollut yhteydessä ECTAAn (European Confederation of Travel Agencies) ja ehdottanut, että kuluttajien edustajien kanssa järjestettäisiin kokous, jossa keskusteltaisiin matkapakettien yleisten sopimusehtojen parantamisesta. Koska ECTAAn edustajat suhtautuivat myönteisesti ehdotukseen, oli vielä selvitettävä molempien osapuolen osallistumishalukkuus. ECTAA sai jäsentensä kannatuksen, ja komissio kuluttajakomitean suostumuksen. Muodostettiin siis ryhmä, joka koostui seitsemästä elinkeinonharjoittajien edustajasta, seitsemästä kuluttajien edustajasta ja kuudesta riippumattomasta korkean tason asiantuntijasta eri jäsenvaltioista. Ryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 13.12.1999. Ensimmäisessä istunnossa keskusteltiin kokousten tavoitteista ja tavoitteiden toteuttamisessa käytettävistä menetelmistä. Ryhmän toiminta on uraauurtavaa ja voi luoda lähtöasetelmia uusille aloitteille.

Komission käynnistämä vuoropuhelu kansalaisten ja elinkeinoelämän välillä, jolla pyritään varmistamaan, että Euroopan kansalaiset tuntevat täysimääräisesti oikeutensa, antaa mahdollisuuden jatkuvaan viestintään kansalaisten kanssa. Kansalaiset saavat Internet-sivustolta ja puhelimitse (kussakin jäsenvaltiossa toimii ilmainen palvelunumero) yksityiskohtaisia tietoja ja vastauksia kysymyksiinsä mahdollisuuksistaan ja oikeuksistaan (esimerkiksi kuluttajasopimusten kohtuuttomien ehtojen alalla) sisämarkkinoilla. Saatavat tulokset parantavat kehittämispolitiikan vuorovaikutteisuutta ja sisämarkkinoiden toimintaa kansalaisten ja yritysten hyväksi.

6. TIEDOTUSKAMPANJAT

Ensimmäinen tiedotuskampanja järjestettiin 13.11.–8.12.1995. Kampanjan tavoitteena oli antaa kuluttajille tietoja heille yhteisön oikeuden mukaan kuuluvista oikeuksista kohtuuttomien ehtojen osalta. Lisäksi kampanjassa kerrottiin matkapaketeista ja ylivaratuista lennoista.

Kampanja toteutettiin 11 jäsenvaltiossa (B, D, E, F, G, I, IRL, LUX, NL, P ja UK), ja se muodostui pääasiassa kansallisten radiokanavien lähettämistä tietoiskuista. Joissakin jäsenvaltioissa kampanjassa oli mukana myös muita tiedotusvälineitä, esimerkiksi televisiokanavia (G, I, NL ja P) ja lehdistöä (IRL ja P).

Kampanjaan liittyi myös tukitoimenpiteitä (esimerkiksi esitteiden jakaminen ja kansalaisten kysymyksiin vastaaminen), jotka suunniteltiin kansallisten kuluttajajärjestöjen avustuksella. Kampanjaviesteissä ilmoitettiin osoite tai ilmainen puhelinnumero, johon kansalaiset voivat ottaa yhteyttä saadakseen lisätietoja kampanjassa käsitellyistä aiheista.

Kampanjan toteuttaneen mainostoimiston arvioiden mukaan radiokampanjalla tavoitettiin keskimäärin noin 120 miljoonaa henkilöä (jokaisella heistä oli mahdollisuus kuulla jokainen viesti 10–16 kertaa) kampanjaan osallistuneissa 11 jäsenvaltiossa.

Sen lisäksi, että kansalaiset suhtautuivat myönteisesti kampanjaan ja arvostivat suoraa yhteyttä Euroopan unioniin, kampanja synnytti myös lisätiedon tarpeen. Sekä kansalaiset että elinkeinonharjoittajat esittivät runsaasti kysymyksiä. Kampanjan avulla voitiin myös edistää huomattavasti kampanjaan osallistuneiden kansallisten kuluttajajärjestöjen asemaa ja merkitystä.

Kohtuuttomia ehtoja koskeva toinen kampanja käynnistettiin syyskuussa 1997. Kampanja toteutettiin Espanjassa, Kreikassa, Italiassa, Irlannissa ja Portugalissa, eli maissa, joissa kuluttajien etujen edustaminen on unionin heikointa tasoa. Kampanja oli osa Kansalaisena Euroopassa -hanketta, ja sen toteuttaminen annettiin eräälle eurooppalaiselle viestintäyritykselle. Hankkeeseen osallistui myös 25 kyseisten valtioiden kuluttajajärjestöä.

Kampanja alkoi jokaisessa valtiossa Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäsenten järjestämällä tiedotustilaisuudella. Lisäksi radioasemilla lähetettiin mainoksia, joiden tarkoituksena oli kiinnittää kuluttajien huomio kohtuuttomiin ehtoihin.

Kampanjan aikana kampanjavaltioissa oli avoinna kansalaisten käyttöön tarkoitettu ilmainen puhelinlinja, josta sai lisätietoja (esitteitä, tiedotteita jne.) sekä vastauksia esitettyihin ongelmiin.

Myös kuluttajajärjestöt osallistuivat kampanjaan mittavalla panoksella. Ne informoivat alioikeuksia ja juristikuntaa direktiivin 93/13 merkityksestä sekä järjestivät asiaa käsitteleviä konferensseja ja seminaareja. Lisäksi järjestöt levittivät tietoa kansallisen lehdistön ja esitteiden välityksellä.

Tutkimus osoittaa kampanjan merkittävimmiksi tuloksiksi sen, että (erityisesti Italian ja Portugalin) kuluttajajärjestöt saivat siitä kimmokkeen käynnistää oikeudenkäyntejä kohtuuttomien ehtojen käytön lopettamiseksi. Joissakin tapauksissa elinkeinonharjoittaja on suostunut neuvottelujen jälkeen muuttamaan ehtojaan jo ilman, että tuomioistuimen olisi täytynyt antaa asiasta ratkaisu.

Kampanja vahvisti huomattavasti kuluttajaliikettä kaikissa sen viidessä kohdevaltiossa.

7. EUROOPPALAINEN KONFERENSSI 1.–3.7.1999 BRYSSELISSÄ

Euroopan komissio, joka halusi käynnistää yleisen keskustelun ja kerätä tietoja ja ehdotuksia, järjesti 1.–3.7.1999 kansainvälisen konferenssin direktiivistä 93/13/ETY. Brysseliin kokoontui tuolloin noin 300 osallistujaa, joihin lukeutui Euroopan huippuasiantuntijoita sekä jäsenvaltioiden, kuluttajien ja talouden eri alojen edustajia. Myös ehdokasmaista oli kattava edustus. Kansallisten näkökantojen ja CLAB-tietokannan tarkastelun jälkeen käsiteltiin työryhmissä seuraavia kuutta erityisaspektia:

- direktiivin soveltamisala (kuluttajasopimusten ehdot, joista ei ole ennalta neuvoteltu kuluttajien kanssa),

- direktiivin soveltaminen julkisiin palveluihin,

- direktiivin soveltaminen rahoituspalveluihin ja uusiin teknologioihin,

- kohtuuttomuuden määritteleminen,

- selkeyttä ja kuluttajalle suotuisaa tulkintaa koskeva velvoite, ja

- kohtuuttomien ehtojen valvontamekanismi.

Työryhmien päätelmistä keskusteltiin täysistunnossa.

Konferenssin asiakirjoja saa useilla kielillä komission Europa-palvelimesta Internet-osoitteesta (http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_fr.htm), ja niitä julkaistaan

piakkoin myös paperiversioina. Asiakirjoja voi pyytää terveys- kuluttaja-asioiden pääosastosta osoitteesta: Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs, Commission Européenne, Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles, tai faksitse numerosta (32) 2 29 59490.

8. CLAB-TIETOKANTA

Komissio käynnisti CLAB-hankkeen heti direktiivin 93/13/ETY antamisen jälkeen. Kysymyksessä on direktiivin käytännön soveltamista valvova työväline, tietokanta, joka sisältää tietoja kohtuuttomia ehtoja koskevista kansallisista oikeuskäytännöistä. Tietokantaan pääsee ilmaiseksi Internet-osoitteesta (http://europa.eu.int/CLAB/index.htm). CLAB-tietokannassa oikeuskäytännöllä ei tarkoiteta ainoastaan tuomioistuinten päätöksiä, vaan myös hallinnollisten elinten päätöksiä, vapaaehtoisia sopimuksia, sovintoratkaisuja ja välitystuomioistuinten päätöksiä. Tietokannassa tarkastellaan direktiivin soveltamista nimenomaan käytännössä[20]. Tällä hetkellä kannassa on tietoja 7 649 tapauksesta. Olisi kuitenkin virheellistä väittää, että tietokanta sisältäisi kaiken asiaa koskevan oikeuskäytännön. Oikeustapausten määrä on joka tapauksessa varsin huomattava, ja vaikka kannasta saatavien tietojen tilastollinen analyysi ei anna täysin todenmukaisia tuloksia, analyysi paljastaa joka tapauksessa kansallisen oikeuskäytännön selvät suuntaukset. Tarkasti tulkiten näistä suuntauksista voidaan sitten tehdä joitakin varsin totuudenmukaisia päätelmiä. Näin komissiokin on edennyt tarkastellaan perusteellisesti CLAB-tietokannan tietoja tämän kertomuksen laatimista varten.

Liitteessä III esitetään useita tilastollisia kaavioita analysoiduista aspekteista.

[20] Kohtuuttomia ehtoja koskeviin kansallisiin erityislakeihin liittyvän oikeuskäytännön lisäksi kanta käsittää kaiken sellaisen oikeuskäytännön, joka muuhun lainsäädäntöön tai yleisiin oikeusperiaatteisiin (bona fide, yhdenvertaisuus, oikeuksien väärinkäyttö jne.) liittyen koskee soveltuvin osin myös kohtuuttomia ehtoja.

YKSITYISKOHTAINEN ANALYYSI JA POHDITTAVIA SEIKKOJA

Kuten julkisasiamies Saggio totesi 16.12.1999 antamassaan ratkaisuehdotuksessa[21], direktiivissä pyritään antamaan erityinen suoja kollektiivisille eduille, jotka taloudelliseen järjestykseen kuuluvina ylittävät asianosaisten erityiset edut.

Sopimuspuolten suhdetta merkittävästi epätasapainottavin ehtojen käyttö ei heikennä ainoastaan ehtojen kohteena olevan sopimuspuolen etuja, vaan vahingoittaa myös koko oikeus- ja talousjärjestystä.

Yleisillä sopimusehdoilla korvataan usein lainsäätäjän vahvistamat oikeudelliset ratkaisut ja yhteisössä voimassa olevat oikeusmallit. Tällöin ratkaisut etsitään yksipuolisesti pelkästään toisen sopimuspuolen etujen maksimoimista varten.

Taloudelliselta kannalta tämä voi johtaa äärimmäisen vahingollisiin tuloksiin. Talouden moitteettoman toiminnan ehtona on varojen mahdollisimman optimaalinen jakautuminen. Näin voi olla ainoastaan silloin, kun markkinoilla on riittävästi kilpailua ja kun taloudellisten toimijoiden väliset suhteet ovat tasapainossa. Talouden käsittein asia voidaan ilmaista seuraavasti; riskinotto kuuluu sille, jolla on parhaat edellytykset valvoa riskiä tai varautua sen varalle. Sen, jolla on parhaat edellytykset täyttää velvoite, on otettava se tehtäväkseen.

Kohtuuttomat ehdot siirtävät riski- ja velvoitekuormitusta ja kustannustaakkaa. Seurauksena on ensinnäkin, että tuotteiden ja palvelujen hinnat eivät heijastele tosiasiallisia kustannuksia. Tämä puolestaan vääristää kilpailua tehottomampien yritysten ja heikkolaatuisempien tuotteiden ja palvelujen hyväksi. Lisäksi yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset ovat suuremmat, koska riskit ja velvoitteet vyörytetään muille tahoille kuin niille, jotka voisivat vastata niistä taloudellisesti tehokkaimmalla tavalla.

Onkin huolestuttavaa todeta, että yhteisön lainsäätäjän ja kansallisten viranomaisten pyrkimyksistä huolimatta sopimussuhteet eivät ole vielä läheskään aina tasapainoisia, että kohtuuttomia ehtoja käytetään edelleen yleisesti ja että uudentyyppisiä kohtuuttomia ehtoja laaditaan päivittäin.

Tässä luvussa analysoidaan yksityiskohtaisesti kysymyksiä, joita direktiivin soveltaminen on nostattanut jäsenvaltioiden kokemusten perusteella, ja esitetään joitakin pohdintoja järjestelmän parantamista silmällä pitäen. On korostettava, että komissio ei missään tapauksessa ole tarkoittanut kappaleiden lopussa esitettäviä kysymyksiä johdatteleviksi. **Komissio ei tässä vaiheessa ota mitään kantaa esitettäviin kysymyksiin, sillä sen tarkoituksena on ainoastaan käynnistää laaja ja hedelmällinen keskustelu pohdittavana olevista seikoista.** Komissio on tämän vuoksi päättänyt esittää kaikki ne asian kannalta relevantit kysymykset, joita sille on esitetty viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana ja erityisesti 1.–3.7.1999 pidetyssä konferenssissa. Näin silloinkin, kun kysymykset saattavat vaikuttaa oudoilta, liian arkaluontoisilta tai ratkaisuiltaan vaikeasti toteutettavilta. **Lisäksi on korostettava, että vaikka joitakin toimia mahdollisesti pidettäisiin toivottavina tai jopa tarpeellisina, niitä ei silti välttämättä ole toteutettava yhteisön tasolla.**

---

[21] Yhdistetyt asiat C-240/98–C-244/98, Océano Grupo Editorial, S.A. ja Salvat Editores, S.A. vastaan Rocío Murciano Quintero ym.

1. SOVELTAMISALAN RAJOITUKSET

Unioni on jo vuosien ajan pyrkinyt yksinkertaistamaan yhteisön lainsäädäntöä. Samaa alaa käsitteleviä säädöksi on kodifioitu, voimassaolevista säädöksistä on poistettu vanhentuneita ja tarpeettomia säännöksiä, ja vaikeasti tulkittavia säännöksiä on selkeytetty. Neuvoston kanssa käydyissä neuvotteluissa tehtiin useita rajoituksia direktiivin soveltamisalaan. Näiden rajoitusten asianmukaisuus ja käytännön hyöty on usein kyseenalaistettu direktiiviä koskevissa keskusteluissa, viimeksi Brysselissä heinäkuussa 1999 pidetyssä konferenssissa. Tiedoista, joita komissio on kerännyt kyseisten säännösten täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, ei voi tehdä selviä päätelmiä nykyisen säädöksen tiettyjen rajoitusten perusteltavuudesta ja tarpeellisuudesta. Mikäli tarpeettomuus todella osoitettaisiin, kyseiset säännökset olisi yhteisön lainsäädännön yksinkertaistamispyrkimyksen mukaisesti poistettava.

a) Erikseen neuvotellut sopimusehdot

Ehdot, joista kuluttaja on erikseen neuvotellut, eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan[22].

Tietyt jäsenvaltiot (DK, FIN, F, S sekä tietyssä määrin A ja NL) eivät ole panneet täytäntöön tätä rajoitusta, eikä tästä ole aiheutunut käytännön ongelmia. CLAB-tietokannasta ilmenee lisäksi, että tällä rajoituksella ei ole ollut käytännön vaikutuksia jäsenvaltioissa, jotka ovat implementoineet sen, sillä yhdessäkään rekisteröidyssä tapauksessa ei ollut kysymys sopimusehdon neuvottelemisesta erikseen. Lisäksi olisi harhaanjohtavaa kuvitella, että massatyyppisissä kulutussopimuksissa voisi olla sellaisia erikseen neuvoteltuja ehtoja, jotka liittyisivät muihin seikkoihin kuin tuotteen ominaisuuksiin (väri, malli jne.) tai tavaran tai palvelun hintaan tai toimituspäivään. Näitä seikkoja koskevat ehdot puolestaan ovat harvemmin ongelmallisia kohtuuttomuuden kannalta.

Rajoituksen sisällyttäminen direktiiviin vähentää tekstin selkeyttä ja johtaa tulkintavaikeuksiin ja sekaannuksiin siitä, mitä tarkoittaa "neuvoteltu" ja mitä "nimenomaisesti hyväksytty". Komission onkin saanut tietoonsa menettelyjä, joilla tietyt yritykset yrittävät kiertää direktiivin 93/13/ETY kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä. Yritykset sisällyttävät nimittäin toisinaan sopimuksiin ehtoja, joiden mukaisesti kuluttajan on ilmoitettava neuvotelleensa ja nimenomaisesti hyväksyneensä yleiset sopimusehdot. Toisinaan yritykset käyttävät jopa sopimuksia, jotka vaikuttavat räätälöidyiltä juuri kyseistä kuluttaja varten ja jotka tehdään tapauskohtaisesti tietokoneella ilman, että sopimuksesta olisi saatavana täyttämätöntä mallikappaletta.

Vaikka nämä menettelyt ovat oikeudellisesti katsoen vaikutuksettomia, ne ovat hyvin vahingollisia kuluttajille, koska ne antavat valheellisen kuvan heidän oikeuksistaan. Lisäksi niitä käytetään juuri sen vuoksi, että direktiivissä on annettu mahdollisuus niiden käyttöön rajoittamalla soveltamisala ehtoihin, "joista ei ole erikseen neuvoteltu".

---

[22] Soveltamisalaa on rajoitettu ainoastaan epäsuorasti direktiivin 3 artiklassa, jossa annetaan arviointikriteeri ainoastaan suhteessa niihin ehtoihin, joista "ei ole erikseen neuvoteltu". Rajoitus johtuu siitä, että neuvosto poisti komission muutetusta direktiiviehdotuksesta (KOM (92) 66 lopullinen, EYVL C 73, 24.3.1992) sen 4 artiklan, jossa säädettiin erikseen neuvoteltuihin ehtoihin sovellettavista erityskriteereistä.

b) Pakollisia lakeja tai asetuksia heijastavia sopimusehtoja koskeva rajoitus (1 artiklan 2 kohta)

Useat jäsenvaltiot (A, DK, FIN, F, NL, S, EL ja B) eivät ole panneet täytäntöön tätä soveltamisalan rajoitusta, eikä tästä ole aiheutunut soveltamisongelmia. Direktiivissä tarkoitetulla käsitteellä "pakollinen" ei viitata siviilioikeudessa yleisesti tehtävään jaotteluun dispositiivisten ja indispositiivisten säännösten välillä. Direktiivissä selvennetäänkin, että ilmaisu "pakolliset lait ja asetukset" kattaa myös ne säännöt, joita lain mukaan sovelletaan sopimuspuolten välillä silloin, kun muusta järjestelystä ei ole sovittu (johdanto-osan 13 kappale). Lisäksi direktiivissä todetaan, että koska pakollisia lakeja ja asetuksia heijastavissa sopimuksissa ei luonnollisestikaan esiinny kohtuuttomia ehtoja, ne voidaan jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli jäsenvaltiot kuitenkin valvovat, että kohtuuttomia ehtoja ei esiinny (johdanto-osan 14 kappale).

Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan kontekstin mukaisesti julkisia palveluja, joiden katsotaan sisältyvän elinkeinonharjoittamiseen (2 artiklan c alakohta), ei voida sulkea pois direktiivin soveltamisalasta viittaamalla "pakollisiin lakeihin tai asetuksiin". Tätä käsitystä tukee yhteistä kantaa hyväksyttäessä annettu komission julistus, joka koskee 2 artiklassa tarkoitettua sopimuksen käsitettä. Komissio täsmentää julistuksessaan, että sopimuksen käsitteeseen sisältyvät myös ne toimet, joilla tavarat tai palvelut toimitetaan lakien tai asetusten nojalla.

Useissa jäsenvaltioissa on kuitenkin havaittu, että yleishyödyllisiä palveluja koskevien sopimusten valvonnalle on esteitä ja että kansalliset tuomioistuimet suhtautuvat epäröivästi tällaisia palveluja koskevien sopimusehtojen asianmukaiseen valvontaan.

Komission tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin direktiivin soveltamista yleishyödyllisiin palveluihin, ilmeni, että soveltamisessa on huomattavia ongelmia. Lisäksi selvisi, että ongelmat johtuivat pikemminkin näiden palvelujen erityislaadusta ja kansallisista oikeusjärjestelmistä kuin direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mahdollisesta täytäntöönpanosta tai sen puutteesta.

c) Sopimuksen kohdetta ja sen hintaa koskeva rajoitus (4 artiklan 2 kohta)

Useat jäsenvaltiot ovat tältäkin osin jättäneet panematta täytäntöön tämän soveltamisalan rajoituksen (DK, E, FIN, L, P, S, EL), eikä direktiivin käytännön soveltamisessa ole silti ilmennyt ongelmia. Kyseisten jäsenvaltioiden tuomioistuimet eivät ole ryhtyneet tarkistamaan hintoja eivätkä muuttamaan sopimuksen pääkohtia olennaisesti tai poikkeuksetta, kuten tietyissä oikeusopeissa ja tietyissä elinkeinonharjoittajapiireissä pelättiin. Useimmissa tapauksissa onkin niin, että kilpailuolosuhteiden mukainen hinta tai sopimuksen kohteen selvästi ja ymmärrettävästi määrittelevät ehdot eivät aiheuta sellaisia ongelmia, jotka olisi ratkaistava kohtuuttomia ehtoja koskevan lainsäädännön avulla. Kuitenkin näiden tekijöiden jättäminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle synnyttää tulkintavaikeuksia, jotka haittaavat säädöksen moitteetonta soveltamista.

Hintoja koskevat ehdot kuuluvat direktiivissä säädetyn valvonnan piiriin, koska soveltamisalan rajoitus koskee ainoastaan hinnan ja korvauksen riittävyyttä suhteessa vastineena toimitettaviin tavaroihin ja palveluihin. Näin ollen myös hinnan laskentatapaa ja muuttamista koskevat ehdot kuuluvat täysimääräisesti direktiivissä säädetyn valvonnan alaisuuteen.

Sopimuksen kohteen poissulkemisella ei ole mitään vaikutusta niiden tapausten ratkaisemiseen, joissa tällä seikalla on todellista merkitystä. Esimerkkinä voidaan mainita vakuutukset: Miten määritellään, onko vakuutusturvaa rajaava ehto[23] sellainen ehto, joka koskee sopimuksen kohdetta - ja jota ei näin ollen valvota - vai direktiivin soveltamisalaan kuuluva vastuuta rajoittava ehto?

Kysymys nro 1 : Olisiko direktiivistä poistettava edellä mainitut kolme soveltamisalan rajoitusta tai osa näistä rajoituksista? Mitkä rajoitukset olisi poistettava ja millä edellytyksin?

2. KOHTUUTTOMAN EHDON KÄSITE JA LIITTEEN LUETTELO

Direktiivissä annetaan kaksi keinoa arvioida sopimusehdon kohtuuttomuutta. Direktiivissä vahvistetaan pääasialliseksi kriteeriksi sen 3 artiklan 1 kohdan mukainen yleinen kriteeri[24], jota täydennetään ohjeellisella luettelolla niistä ehdoista, jotka yleensä ovat kohtuuttomia (liitteen luettelo).

Yleinen kriteeri on pantu täytäntöön hyvin eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Jotkut valtiot ovat saattaneet säännöksen sananmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään, toiset taas ovat poikenneet sanamuodosta eriävässä määrin. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että on tärkeämpää tarkastella yleisen kriteerin konkreettista soveltamista kuin vertailla keskenään lainsäädäntötekstien sanamuotoja.

Sopimusehtojen kohtuuttomuuden arviointia helpottaa myös direktiivin liitteenä oleva ohjeellinen luettelo. Ohjeellisuudella tarkoitetaan sitä, että annettuja esimerkkejä vastaavaa sopimusehtoa ei pidetä automaattisesti kohtuuttomana[25]. Luettelo on kuitenkin arvokas apuväline tuomioistuimille, viranomaisille ja taloudellisille toimijoille.

Vaikka luettelo on ohjeellinen, jäsenvaltioilla on velvollisuus esittää se täytäntöönpanosäädöksessä, jotta se tulisi juristien ja yleensäkin kansalaisten tietoisuuteen. Luettelon sisältö on siis sisällytettävä kokonaisuudessaan kansalliseen lainsäädäntöön. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti oikeusvarmuuden säilyttäminen edellyttää, että yksityiset oikeussubjektit ovat selkeässä ja täsmällisessä oikeustilassa, jossa heillä on mahdollisuus saada tietää kaikki oikeutensa[26].

Luettelon täytäntöönpanovelvoitteesta aiheutuu kahden tyyppisiä ongelmia.

Ensinnäkin on todettu, että tietyt maat ovat kieltäytyneet liittämästä liitteen luetteloa sellaisenaan täytäntöönpanosäädökseen[27]. Kyseisten jäsenvaltioiden viranomaiset väittävät, että tällainen ohjeellinen luettelo toisi tiettyä epäselvyyttä, joka saattaisi alentaa kuluttajansuojan tasoa (koska osa luettelon ehdoista on kiellettyjä jo kyseisten valtioiden kansallisen lainsäädännön nojalla). Lisäksi ne pelkäävät, että tuomioistuimet rajoittaisivat

---

23 Ehdon sanamuodolla ei ole merkitystä.

24 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ehtoa "pidetään kohtuuttomana, jos se hyvän tavan vastaisesti aiheuttaa kuluttajan vahingoksi huomattavan epätasapainon osapuolten sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien välille".

25 Myös päinvastainen on mahdollista, sillä liitteen mukaisesti sallitulta vaikuttava sopimusehto ei automaattisesti ole "kohtuullinen".

26 Tuomio 19.9.1996, asia C-236/95, komissio v. Kreikka, Kok. 1996, I-4459, 13 kohta.

27 Nämä valtiot ovat Suomi, Ruotsi ja Tanska. Valtioita vastaan on pantu vireille rikkomismenettelyt.

harkintansa ainoastaan luettelossa mainittuihin ehtoihin yleisen kriteerin soveltamisen kustannuksella.

Lisäksi oikeuskäytäntö osoittaa, että luettelon laatimistapa heikentää sen käytännön merkitystä. Luettelon ehdot ovat usein suhteellisen epämääräisiä sanamuodoiltaan, joten yhden ainoan luettelon ehdon perusteella voitaisiin laatia huomattava määrä erilaisia sopimusehtoja. CLAB-tietokannasta selviää esimerkiksi, että liitettä koskevista oikeustapauksista kolmannes koskee ainoastaan luettelon 1 kohdan b alakohtaa.

Kysymys luettelon luonteesta tuli esille jo direktiivin valmisteluvaiheessa. Komissio ei alkuperäisessä 24.7.1990 esittämässään ehdotuksessa[28] nimenomaisesti määrittänyt luettelon luonnetta. Euroopan parlamentti pyysi ehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä (20.11.1991) ehdotetuista tarkistuksista äänestettäessä, että luettelo olisi sitova mutta ei tyhjentävä[29]. Komissio vahvisti luettelon sitovuuden 5.3.1992 esittämässään muutetussa ehdotuksessa[30]. Neuvosto katsoi kuitenkin 22.9.1992 hyväksymässään yhteisessä kannassa, että luettelon olisi oltava ohjeellinen.

On huomautettava, että kansallisissa lainsäädännöissä ei ole yleensä noudatettu direktiivissä lopulta vahvistettua näkemystä ja että kansalliset säädökset ovat usein myös tiukempia. Joidenkin valtioiden säädöksissä (A, E, B, LUX ja G) on luetteloita ehdoista, joista pidetään aina kohtuuttomina (mustat listat) ja joissakin valtioissa on harmaita ja mustia listoja (P, NL, D ja I). Ainoastaan muutamassa valtiossa (F, UK ja IRL) on direktiivin luettelon kaltainen ohjeellinen luettelo.

Tältä osin on tärkeä korostaa merkitystä, joka "mustalla listalla" on tuomioistuinten arvioidessa ehtojen kohtuuttomuutta. CLAB-tietokannasta ilmenee, että niistä 1849 tapauksesta, joissa viitattiin kansallisiin ehtoluetteloihin, 1689 tapauksessa oli kysymys sitovista luetteloista (mustat listat) ja ainoastaan 160 tapauksessa ohjeellisista luetteloista (harmaat listat).

Kysymys nro 2 : Voitaisiinko luettelon käytännön merkitystä parantaa siten, että luettelon sisältöä muutettaisiin? Pitäisikö luettelossa mainittujen esimerkkien olla yksityiskohtaisempia? Olisiko ehtojen määrää lisättävä?

Olisiko luettelon luonnetta muutettava siten, että tavoitteena ei olisi ainoastaan lähentää direktiivin soveltamistapoja vaan myös yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä?

3. AVOIMUUSPERIAATE JA OIKEUS SAADA TIETOJA

Direktiivin 5 artiklan mukaisesti kuluttajasopimuksen ehdot on laadittava selkeästi ja ymmärrettävästi. Avoimuusperiaatteella, johon 5 artikla perustuu, on useita eri tehtäviä suhteessa direktiivin muihin säännöksiin.

---

28 KOM(90) 322 lopullinen, EYVL C 243, 28.9.1990.
29 Tarkistus n:o 11.
30 EYVL C 73, 24.3.1992.

Avoimuusperiaate voi toimia sopimusehtojen valvontakeinona sopimusta tehtäessä (periaate analysoituna suhteessa johdanto-osan 20 kappaleeseen[31]) ja myöhemmin apuna sopimusehtojen sisällön valvonnassa (luettuna yhdessä 3 artiklan yleisen perusteen kanssa).

Avoimuusperiaatteen on myös määrä taata, että kuluttaja saa jo ennen sopimuksen tekemistä tietoiseen päätöksentekoon tarvittavat tiedot.

Komissio, joka tunnustaa ennen sopimuksen tekemistä saatavien tietojen tärkeyden, sisällytti tämänsuuntaisen säännöksen muutettuun direktiiviehdotukseen vuonna 1992[32].

Vaikka neuvosto sittemmin poisti tietojensaantioikeutta koskevan säännöksen[33], direktiivien tiettyjen osien perusteella voidaan tulkita, että direktiivissä on implisiittisesti tunnustettu oikeus saada tietoja[34].

Todellisuus on kuitenkin varsin toisenlainen, koska kuluttaja saa harvoin - edes nimenomaisesta pyynnöstä - elinkeinonharjoittajalta tietoonsa ehtoja, joita hänen sopimukseensa tullaan soveltamaan.

Komissio havaitsi tämän vaikeuden tarkastellessaan teettämiään tutkimuksia ja kartoittaessaan mahdollisia kohtuuttomia ehtoja tietyillä elinkeinoaloilla[35].

Nykytilanne paljastaakin, että sopimusehtojen laadun suhteen ei käydä "kilpailua".

Avoimuusperiaatteen rikkomisesta ei aiheudu varsinaisia seurauksia, koska sopimusehdot, jotka eivät ole selkeitä ja ymmärrettäviä, sisältyvät edelleen sopimukseen ilman, että niitä pidettäisiin kohtuuttomina[36].

Direktiivin 5 artiklassa todetaan ainoastaan, että tällaisella tapauksessa on etusijalla kuluttajalle suotuisin tulkinta. Ehto on siis epäselvyydestä huolimatta pätevä.

Kysymys nro 3 : Olisiko avoimuusperiaatteen käsite ja tehtävä määriteltävä tarkemmin direktiivissä?

---

31 Johdanto-osan 20 kappale kuuluu seuraavasti:*"Sopimukset on laadittava selvin ja ymmärrettävin ilmaisuin; kuluttajalle on tosiasiallisesti annettava tilaisuus tutkia kaikki ehdot, ja epäselvässä tapauksessa on kuluttajalle suotuisimman tulkinnan oltava etusijalla."*

32 Ehdotetussa 5 artiklan 2 kohdassa todettiin, että ehtojen kohtuuttomasta tai kohtuullisesta luonteesta riippumatta ehtoja, joista ei ole erikseen neuvoteltu, pidetään kuluttajan hyväksyminä ainoastaan, mikäli hänellä on ollut tosiasiallinen mahdollisuus tutustua niihin ennen sopimuksen tekemistä.

33 Neuvosto, joka sinänsä suhtautui myönteisesti tällaisen oikeuden myöntämiseen kuluttajille, katsoi, että kyseinen oikeus ei voinut sisältyä direktiivin 93/13 oikeudellisiin puitteisiin vaan sopimusten tekemistä koskeviin kansallisiin sääntöihin.

34 Direktiivin 5 artiklaan liittyvässä johdanto-osan 20 kappaleessa todetaan, että *"kuluttajalle on tosiasiallisesti annettava tilaisuus tutkia kaikki ehdot"*. Liitteen 1 kohdan i alakohdassa säädetään, että ehto voidaan todeta kohtuuttomaksi, jos sen tarkoituksena on "*kuluttajan sitominen peruuttamattomasti ehtoihin, joihin hänellä ei ollut mitään tosiasiallista mahdollisuutta tutustua ennen sopimuksen tekemistä"*.

35 Sopimusehtojen selvittäminen on osoittautunut erityisen vaikeaksi esimerkiksi vakuutus-, matka- ja rahoituspalvelusopimuksia koskevien tutkimusten yhteydessä.

36 Oikeuskäytännössä on tosin jo todettu, että sopimusehdon epäselvyys voidaan todeta lainvastaiseksi. CLAB-tietokantaankin sisältyy tällaisia oikeustapauksia; esimerkikkinä mainittakoon Tribunal de grande instance de Créteil'n 20.9.1989 antama tuomio. Kuluttajajärjestöt vaativat kyseisessä tapauksessa erään ehdon poistamista lainasopimuksesta. Ehdossa määrättiin, että lainanhakijan piti lainan saadakseen esittää tarvittavat asiakirjat asetetussa määräajassa. Tuomioistuin piti kyseistä ehtoa epäselvänä ja sen vuoksi lainvastaisena (CLAB FR 000012).

Kysymys nro 4 : Olisiko kuluttajalle annettava nimenomainen oikeus tosiasiallisesti tutustua sopimusehtoihin ennen sopimuksen tekemistä[37]? Olisiko tämä oikeus oltava markkinoiden ja kilpailun avoimuuden lisäämisen perusteella myös muilla tahoilla - esimerkiksi tutkijoilla tai jopa kilpailijoilla?

Kysymys nro 5 : Olisiko kuluttajansuojan tasoa tiukennettava avoimuusperiaatteen rikkomistapauksissa joko laajentamalla 7 artiklan soveltamisalaa (kanne epäselvien ehtojen poistamiseksi ehtojen kohtuuttomuudesta riippumatta[38]) tai vahvistamalla erityisseuraamuksia (esimerkiksi siten, että epäselviin ehtoihin ei voida vedota kuluttajaa vastaan, jollei hänellä ole ollut mahdollisuutta tutustua niihin ennen sopimuksen tekemistä)?

4. SEURAAMUKSET

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että sopimuksen kohtuuttomat ehdot eivät kansallisten lainsäädäntöjen mukaan saa olla kuluttajia sitovia. Asetettu tavoite on siis saavutettava kohtuuttomia ehtoja koskevissa kansallisissa lainsäädännöissä.

Koska oikeudelliset perinteet vaihtelevat, säännös on sisällytetty lainsäädäntöihin eriävin tavoin (siviilioikeudellisia seuraamuksia on esimerkiksi kohtuuttomien ehtojen ineksistenssi, mitättömyys, kumottavuus, tehottomuus ja soveltamattomuus).

Direktiivin merkityksen ja tehokkaan vaikutuksen säilyttäminen kuitenkin edellyttävät, että oikeusjärjestykset noudattavat tiettyjä periaatteita sen varmistamiseksi, että kohtuuton ehto ei tosiasiallisesti sido kuluttajaa. Kuluttajalla on oltava luovuttamaton mahdollisuus vedota sopimusehtojen kohtuuttomuuteen oikeusteitse sekä kieltäytyä noudattamasta kohtuuttomista ehdoista juontuvia velvoitteita ilman tuomioistuimen antamaa päätöstä[39].

Sopimusehdon kohtuuttomuuden toteavan tuomioistuimen päätöksen vaikutusten on alettava sopimuksen tekemisestä (*ex tunc*). Lisäksi tuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus omasta aloitteestaan todeta sopimusehto kohtuuttomaksi, jos toteaminen olisi tarpeen tuomioistuimen päätöksen tekemistä varten. On vaikea arvioida, missä määrin erilaisissa kansallisissa järjestelmissä päädytään tällaisiin tuloksiin, mutta valitettavasti näin ei aina liene.

Hyvänä esimerkkinä on Belgian järjestelmä. Belgiassa oli ennen direktiivin antamista voimassa laki, jossa vahvistettiin kohtuuttomien ehtojen yleinen määritelmä ja kohtuuttomina pidettävien ehtojen "musta lista". Listalle otettuja ehtoja pidettiin automaattisesti kiellettyinä ja mitättöminä, kun taas yleisen määritelmän piiriin kuuluvia ehtoja ei pidetty automaattisesti

---

37 Useissa alakohtaisissa direktiiveissä on nimenomaisesti säädetty oikeudesta saada tietoja ennen sopimuksen tekemistä. Näin on muun muassa muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa neuvoteltuja sopimuksia koskevasta kuluttajansuojasta annetussa direktiivissä 85/577/ETY (sen 4 artiklassa), matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista annetussa direktiivissä 90/314/ETY (sen 4 artiklassa), ostajien suojaamisesta kiinteistöjen osa-aikaisen käyttöoikeuden ostosopimuksen tiettyihin osiin nähden annetussa direktiivissä 94/47/ETY (sen 3 artiklassa) ja kuluttajansuojasta etäsopimuksissa annetussa direktiivissä 97/7/EY (sen 4 artiklassa).

38 Tämä mahdollisuus saattaa juontua jo kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetusta direktiivistä 98/27/EY, joka on saatettava osaksi kansallisia lainsäädäntöjä 1.1.2001 mennessä.

39 On selvää, että jos yritys kiistää kuluttajan kannan, se voi haastaa kuluttajan oikeuteen ja voittaa asian, mikäli tuomioistuin ei pidä sopimusehtoa kohtuuttomana. Kuluttaja joutuu tällöin hävinneenä osapuolena vastaamaan kannastaan aiheutuvista seurauksista.

mitättöminä. Näyttää siltä, että tässä järjestelmässä tuomioistuimilla oli mahdollisuus, mutta ei velvoitetta, kumota ehdot siten, että tietty kohtuuton ehto oli silti kuluttajaa sitova. Tämä ongelmatilanne, joka oli direktiivin tarkoituksen vastainen, ratkaistiin sittemmin muuttamalla lainsäädäntöä.

On kuitenkin vielä muitakin ongelmia. Ei ole läheskään itsestään selvää, että kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus - ja jopa toimivalta - arvioida sopimusehtojen kohtuuttomuutta omasta aloitteestaan. Arvioinnin on tällöin luonnollisestikin kohdistuttava ainoastaan niihin sopimusehtoihin, joilla on merkitystä riidan ratkaisemisen kannalta. Kokemukset osoittavat, että osa kansallisista tuomioistuimista suhtautuu usein vastahakoisesti sopimusehtojen arviointiin omasta aloitteestaan ja että jos arviointi tehdään, menettelyä pidetään ylemmissä tuomioistuimissa usein virheellisenä. Esimerkiksi Ranskan Cour de Cassation katsoi, että alempi tuomioistuin oli syyllistynyt menettelyvirheeseen arvioidessaan omasta aloitteestaan sopimusehdon kohtuuttomuutta (Cass. civ. 16/02/94 - INC n° 3326 - CLAB fr000524).

Direktiivin (ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan, jossa säädetään, että kohtuuttomat ehdot eivät sido kuluttajia) täyden vaikutuksen aikaan saaminen edellyttäisi, että kansallisille tuomioistuimilla tunnustettaisiin olevan mahdollisuus arvioida ehtojen kohtuuttomuutta *ex officio*[40]. Lisäksi jäsenvaltioissa voimassa olevat siviilioikeudelliset seuraamukset eivät vaikuta riittäviltä suojaamaan kuluttajia ja pakottamaan elinkeinonharjoittajia luopumaan kohtuuttomien ehtojen käyttämisestä[41].

Ainoa (epätodennäköinen) riski, jonka elinkeinonharjoittaja kohtaa kuluttajan kiistäessä sopimusehdon tuomioistuimessa, on ehdon julistaminen vaikutuksettomaksi. Ehdon kieltämistä koskevan oikeudenkäynnin tuloksena hän taas joutuu korkeintaan korvaamaan kohtuuttomaksi väitetyn ehdon toisella ehdolla. Molemmissa tapauksissa lopputulos muistuttaa tilannetta, jossa kohtuutonta ehtoa ei olisi koskaan käytetty. Elinkeinonharjoittaja hyötyy kuitenkin kohtuuttoman ehdon käyttämisestä suhteessa muihin asiakkaisiinsa, joilla ei ole tarvittavia tietoja tai keinoja ehdon kiistämiseksi. Ehdon kieltämistä koskevan oikeudenkäynnin seuraamuksilla ei ole riittävää pelotusvaikutusta, koska kielto ei koske ehdon aiempaa käyttämistä vaan rajoittuu ainoastaan elinkeinonharjoittajan ehdottamiin tuleviin ehtoihin.

---

40 Myös 16.12.1999 annetussa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa (yhdistetyt asiat C-240/98–C-244/98 – Océano Grupo Editorial, S.A. ja Salvat Editores, S.A. v. Rocío Murciano Quintero ym.) tuetaan tätä kantaa. Julkisasiamies katsoo, että direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetty seuraamus antaa direktiivin säännöksille yleisen taloudellisen järjestyksen pakottavien normien luonteen, joka ei voi olla heijastumatta kansallisille tuomioistuimille annettuun toimivaltaan. Julkisasiamies korostaa lisäksi, että on yleisen edun mukaista, että kuluttajan etuja vahingoittavat ehdot jäävät vaikutuksettomiksi. Hän täsmentää, että sen lisäksi, että tuomioistuimen omasta aloitteestaan suorittama harkinta on ehkäisevältä kannalta äärimmäisen tehokasta, sillä vaikuttaisi olevan myös dissuasiivinen vaikutus, joka vähentäisi kohtuuttomien ehtojen käyttämistä kuluttajien kanssa tehtävissä sopimuksissa.

41 Komissio totesi 3. toukokuuta 1995 neuvostolle ja Euroopan parlamentille antamassaan tiedonannossa (seuraamusten merkityksestä yhteisön oikeuden täytäntöönpanemiseksi sisämarkkinoiden alalla, KOM(95) 162 lopullinen), että seuraamusten tehokkuus, suhteellisuus ja vakuuttavuus olisi varmistettava parantamalla kansallisten seuraamusjärjestelmien avoimuutta. Myös neuvosto esitti tämän toteamuksen 29. kesäkuuta 1995 antamassaan päätöslauselmassa (yhteisön oikeuden yhdenmukaisesta ja tehokkaasta soveltamisesta ja tämän oikeuden rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista sisämarkkinoiden alalla, EYVL C 188, 22.7.1995) ja lisäsi, että jäsenvaltioiden on perustamissopimuksen entisen 5 artiklan mukaisesti toteutettava kaikki tarvittavat yhteisön oikeuden kattavuuden ja tehokkuuden varmistavat toimenpiteet erityisesti tekemällä kussakin tapauksessa valitusta seuraamuksesta tehokkaan, suhteellisen ja vakuuttavan.

Kysymys nro 6 : Olisiko nykyisiä yksityisoikeudellisia seuraamuksia tiukennettava, jotta kuluttajia suojattaisiin tosiasiallisesti ja tehokkaasti sopimusehtojen kohtuuttomuudelta?

Kysymys nro 7 : Olisiko nimenomaisesti määritettävä, mikä on kansallisten tuomioistuinten toimivalta/velvollisuus arvioida omasta aloitteestaan riidan ratkaisemisen kannalta potentiaalisesti merkittävien sopimusehtojen kohtuuttomuutta?

Kysymys nro 8 : Olisiko säädettävä muita (rikos- tai vahingonkorvausoikeudellisia) seuraamuksia, jotka tosiasiallisesti estäisivät elinkeinonharjoittajia käyttämästä kohtuuttomia ehtoja?

5. KOHTUUTTOMIEN EHTOJEN POISTAMISTA KOSKEVAT KANSALLISET JÄRJESTELMÄT

Direktiivin 7 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että niillä on riittävät ja tehokkaat keinot kohtuuttomien sopimusehtojen käytön lopettamiseksi. Vaikka direktiivissä annetaan jäsenvaltioille harkintavalta valita joko oikeudenkäyntimenettely tai hallinnollinen menettely kohtuuttoman ehdon käytön lopettamiseksi, kaikissa kansallisissa lainsäädännöissä on turvauduttu oikeudenkäyntimenettelyyn.

Kaikkien jäsenvaltioiden kirjoitetussa oikeudessa säädetään, että ainoastaan tuomioistuimilla on toimivalta kieltää kohtuuttomien sopimusehtojen käyttäminen.

Kansallisissa tuomioistuinjärjestelmissä on kuitenkin huomattavia eroavuuksia tuomioistuinten toimivallan suhteen.

Aineellinen toimivalta (*rationae materiae*) kuuluu joko yleisille tuomioistuimille (useimmissa jäsenvaltioissa) tai erityistuomioistuimille (esimerkiksi High Court Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa ja markkinatuomioistuimet Pohjoismaissa).

Alueellinen toimivalta (*rationae loci*) taas kuuluu joko vastaajan kotipaikan tuomioistuimille (useimmissa jäsenvaltioissa) tai yhdelle ainoalle tuomioistuimelle, joka on toimivaltainen koko maan alueella (markkinatuomioistuimet Pohjoismaissa).

Huomattavia eroja esiintyy myös tuomioistuinten tekemien päätösten lopullisuudessa. Useimmissa kansallisissa oikeusjärjestelmissä tehtyyn päätökseen voi hakea muutosta ylemmässä tuomioistuimessa, mutta joissakin järjestelmissä päätökset ovat lopullisia (markkinatuomioistuimet Pohjoismaissa).

On huomionarvoista, että vaikka järjestelmien pääpiirteet liittyvät tuomioistuinlaitokseen, useissa järjestelmissä on myös huomattava "hallinnollinen" komponentti. Tietyissä jäsenvaltioissa tuomioistuimissa voivat kohtuuttomien ehtojen käytön lopettamista vaatia kuluttajajärjestöjen lisäksi myös yksittäiset henkilöt, jotka hoitavat yleiseen etuun liittyviä tehtäviä. Tällaisia järjestelmiä ovat esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan Director of the Office of Fair Trading, Irlannin Director of Consumer Affairs[42], Pohjoismaiden kuluttaja-

[42] Irlannin täytäntöönpanolain n:o 27/1995 mukaan kieltokanteen voi nostaa ainoastaan Director of Consumer Affairs (Irlannin tasavaltaa vastaan on pantu vireille rikkomisnemenettely dirktiivin 7 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanon laiminlyönnin vuoksi).

asiamiesinstituutiot ja Saksassa Verbraucherschutzverein[43]. Portugalin ja Espanjan[44] järjestelmät ovat erityisen mielenkiintoisia, koska näissä maissa myös yleisellä syyttäjällä on oikeus panna vireille tuomioistuinkäsittely ja siten varmistaa oman alueellisen toimivaltansa avulla koko maan kuuluminen järjestelmän piiriin.

Ranskassa ja Belgiassa on perustettu kollegiaalinen elin, jonka tärkeimpänä tehtävänä on antaa suosituksia kohtuuttomien ehtojen poistamiseksi. Käytännössä tuomioistuimet viittaavat usein näihin suosituksiin päätöstensä perusteluissa[45].

Myös tuomioistuinjärjestelmä aiheuttaa joitakin ongelmia. Kohtuuttomaksi väitetty ehto pysyy voimassa oikeudenkäyntimenettelyn päättymiseen saakka, mikä voi käsittelyn kestosta riippuen tarkoittaa useita vuosia. Jäsenvaltioiden oikeudenkäyntimenettelyjen hitauden poistamiseksi olisi suositeltavaa ottaa käyttöön menettelyjä, joissa kohtuuttomien ehtojen käyttö saataisiin nopeasti kielletyksi[46].

Italian oikeuskäytännössä onkin kiireellisten menettelyjen ja erityisten kriteerien tarpeellisuus[47]. Italian lainsäädännössä voidaan ehdon kieltämistä koskevassa käsittelyssä turvautua "normaaliin" tai kiireelliseen menettelyyn. Kansallinen tuomioistuin katsoi kyseessä olleessa tapauksessa, että kun käsiteltävänä on kohtuuttoman ehdon käytön kieltämistä koskeva kanne, kiireellisen menettelyn vireillepanon kriteereitä on arvioitava ottamalla huomioon tapauksen erityisolosuhteet eikä yleisiä olosuhteita "*periculum in mora"*.

Huomattavan ongelmallisia ovat myös annetun päätöksen seuraamukset suhteessa asianosaisiin ja kysymyksessä olevaan ehtoon.

Ehdon kohtuuttomuuden toteava tuomioistuimen päätös on sitova ainoastaan suhteessa asianomaiseen elinkeinonharjoittajaan, eivätkä päätöksen vaikutukset siis ulotu samanlaisia ehtoja käyttäviin muihin elinkeinonharjoittajiin[48].

Tuomioistuinten päätöksillä ei tämän vuoksi voida juurikaan tervehdyttää markkinoita. Esimerkiksi kun päätös kohdistuu ainoastaan yhteen sadasta vastaavia ehtoja käyttävästä yrityksestä, päätös ei vaikuta millään tavalla näiden muiden 99 yrityksen toimintaan, vaan

---

43 Vaikka Verbraucherschutzverein ei muodollisesti ole hallinnollinen vaan yksityisoikeudellinen elin, sen suorittamat yleiseen etuun liittyvät palvelut rahoitetaan suurelta osin valtion varoista.

44 Portugalin lainsäädännössä (Decreto-Lei n° 446/85, 25.10.1985) annettiin jo ennen direktiivin hyväksymistä kanneoikeus tietyille kuluttajajärjestöille, ammattiliitoille, ammatillisille ja taloudellisille järjestöille sekä yleiselle syyttäjälle. Myös Espanjassa yleisellä syyttäjällä on maan 13.4.1998 annetun täytäntöönpanolain mukaan oikeus nostaa kanne.

45 Vuodesta 1984 lähtien toiminut ranskalainen kuluttajajärjestö UFC- Que Choisir julkaisi vuonna 1999 tiivistelmän käsittelemistään kohtuuttomia ehtoja koskevista tapauksista. Tiivistelmässä annetaan esimerkkejä tuomioista, joissa viitataan kohtuuttomia ehtoja koskeviin komission suosituksiin. Lisäksi CLAB-tietokantaan sisältyy useita ranskalaisten alioikeuksien ja muutoksenhakutuomioistuinten päätöksiä, joiden perusteluissa mainitaan edellä mainitut komission suositukset. Päätökset koskevat muun muassa ajoneuvojen ostosopimuksia (CLAB FR 000411), matkasopimuksia (CLAB FR 000412), kausivuokrausta (CLAB FR 000414), moottoriteiden tiemaksusopimuksia (CLAB FR 000450), puhelinvalvontasopimuksia (CLAB FR 000579) sekä kaapeli- ja satelliittikanavasopimuksia (CLAB FR000653).

46 Tällaisestä järjestelmästä säädetään harhaanjohtavaa mainontaa koskevassa direktiivissä 84/450/ETY ja kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista 19 toukokuuta 1998 annetussa direktiivissä 98/27/EY, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan ottamaan käyttöön nopeutettuja menettelyjä. Kyseinen direktiivi on saatettava osaksi kansallisia lainsäädäntöjä 1.1.2001 mennessä.

47 Ordinanza, Tribunale di Palermo, 17-22.10.1997.

48 On mielenkiitoista, että Brasiliassa on otettu käyttöön järjestelmä, joka tuo ratkaisun tähän ongelmaan: Kieltokanteiden tulokset vaikuttavat tietyin edellytyksin myös erga omnes.

kyseisen jo kohtuuttomaksi jo todetun ehdon kieltämiseksi olisi pantava vireille 99 erillistä kannetta. Lisäksi tuomioistuimen päätös yhtä yritystä vastaan vääristää kilpailua kyseisen yrityksen ja muiden, kohtuutonta ehtoa edelleen seuraamuksitta käyttävien yritysten välillä.

Tällaisen tilanteen välttämiseksi voitaisiin kenties ottaa käyttöön erityismenettely, jonka avulla voitaisiin pyytää uutta tuomioistuimen päätöstä, jolla ensimmäisen päätöksen vaikutukset ulotettaisiin myös muihin samalla talouden alalla toimiviin elinkeinonharjoittajiin. Tässä erityismenettelyssä olisi luonnollisestikin huolehdittava siitä, että kyseisillä elinkeinonharjoittajilla olisi mahdollisuus käyttää puolustautumisoikeuttaan.

Tuomioistuimen päätös, jossa todetaan ehdon kohtuuttomuus ja kielletään sen käyttö, vaikuttaa ainoastaan kyseisen ehdon sanamuotoon eikä ehdon tuottamiin oikeusvaikutuksiin.

Kohtuuttomia ehtoja koskevan lainsäädännön tavoitteiden ja sen soveltamisesta aiheutuvien tulosten välillä on siis ristiriita. Tiedetään, että tietyn ehdon kohtuuttomuutta koskeva toteamus perustuu tasapainoon, jonka ehto luo kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välille (ehtoa pidetään kohtuuttomana vaikutustensa vuoksi). Kuitenkin sopimusehdon poistamista koskevan päätöksen oikeusvoima rajoittuu ainoastaan sopimusehtoon ja sen sanamuotoon. Ehdon vaikutukset, jotka ovat tuomioistuimen päätöksen perusteena, jäävät oikeusvoiman ulkopuolelle. Tämä antaa elinkeinonharjoittajalle mahdollisuuden korvata kohtuuttomaksi todettu ehto toisella ehdolla, jonka vaikutukset/tavoitteet ovat niinikään kohtuuttomat.

Kuluttajia suojaavilla säännöillä ei siis saavuteta asetettuja tavoitteita, kun kuluttajan on pantava vireille toinen oikeudenkäynti, jossa hän vaatii elinkeinonharjoittajan käyttämän uuden ehdon kieltämistä. Uusien oikeudenkäyntien välttämiseksi näyttäisi olevan aiheellista, että tuomioistuinten päätösten vaikutukset olisivat laajempia kuin pelkästään ehtojen sanamuotoon rajoittuvia.

Espanjassa[49] on oikeusvoiman ulottuvuutta koskevasta periaatteesta johtuvien haittojen välttämiseksi perustettu rekisteri, jonne kirjataan tuomioistuinten lopullisilla päätöksillä kohtuuttomiksi julistetut sopimusehdot. Päätösten vaikutukset ovat voimassa *inter partes* mutta myös *erga omnes* ja *ultra partes*, sillä kuka tahansa yksittäinen henkilö voi vedota kyseisten ehtojen kohtuuttomuuteen Espanjan tuomioistuimissa[50].

Riittävien ja tehokkaiden keinojen osalta direktiivissä asetetaan jäsenvaltioille velvoite varmistaa, että valvonnasta vastaavat tuomioistuimet tai elimet ovat tosiasiallisesti toimivaltaisia velvoittamaan elinkeinonharjoittajat poistamaan kohtuuttomat ehdot sopimuksista. Jäsenvaltioissa onkin dissuasiivisia mekanismeja, joita sovelletaan elinkeinonharjoittajan jatkaessa kohtuuttomien ehtojen käyttöä. Useimmiten tämä mekanismi on toistuvasta rikkomisesta seuraava uhkasakko[51]. Uhkasakkoon liittyy kuitenkin useita ongelmia, jos elinkeinonharjoittaja ei noudata tuomioistuimen päätöstä. Kantajan on tällöin osoitettava elinkeinonharjoittajan toiminnan toistuvuus sekä saatettava asia toistamiseen tuomioistuinten käsiteltäväksi.

---

49 Täytäntöönpanolaki n:o 7/1998, 13.4.1998.

50 Portugalissa ja joissakin Pohjoismaissa on lisäksi käytössä järjestelmä, johon kirjataan ne tuomioistuinten päätökset, joissa sopimusehdot on todettu kohtuuttomiksi joko yksittäisen kanteen tai kieltokanteen käsittelyn tuloksena.

51 Jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä katsotaan joissakin tapauksissa, että tuomioistuimen antaman määräyksen noudattamatta jättäminen muodostaa rikosoikeudellisen rikkomuksen, josta saattaa tietyissä tapauksissa koitua uhkasakkoja tehokkaampia seuraamuksia.

Kysymys nro 9 : Olisiko kohtuuttomien ehtojen poistamiseksi otettava käyttöön nopeutettu erityismenettely?

Kysymys nro 10 : Olisiko säädettävä sekatyyppisestä järjestelmästä, jossa hallinnollinen elin analysoisi ja kieltäisi tiettyjen sopimusehtojen käytön ja jossa elinkeinonharjoittaja, joka ei hyväksy hallinnollista päätöstä, voisi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi?

Kysymys nro 11 : Onko oikeusvoimavaikutuksen ulotuttava ehdon sanamuotoa laajemmalle ehdon vaikutusten kattamiseksi ja sen varmistamiseksi, että elinkeinonharjoittaja ei korvaa kohtuuttomaksi todettuja ehtoja muilla saman vaikutuksen synnyttävillä ehdoilla?

Kysymys nro 12 : Olisiko vahvistettava erityismenettely, jotta tiettyä elinkeinonharjoittajaa koskeva kielto ulotettaisiin koskemaan muita saman toimialan elinkeinonharjoittajia? Mikäli vastaus myöntävä, millaisia päätöksiä menettelyssä voitaisiin tarkastella ja miten taattaisiin kaikkien asianomaisten osapuolten puolustautumisoikeus?

Kysymys nro 13 : Olisiko säädettävä erityisseuraamuksia elinkeinonharjoittajille, jotka tahallisesti käyttävät kohtuuttomia ehtoja?

Kysymys nro 14 : Olisiko säädettävä erityisseuraamuksia tai uhkasakkoa täydentäviä seuraamuksia kieltopäätösten noudattamisen varmistamiseksi? Esimerkiksi voitaisiinko kieltopäätökset julkaista kiellon saaneen yrityksen kustannuksella?

6. KOHTI UUDENLAISTA JÄRJESTELMÄÄ

Kohtuuttomien ehtojen kieltämiseen oikeusteitse perustuva järjestelmä on luonteeltaan "negatiivinen". Kun ehto todetaan kohtuuttomaksi, tuomioistuin määrää sen poistettavaksi sopimuksista. Elinkeinonharjoittajan on lopetettava kyseisen ehdon käyttäminen kuluttajasopimuksissa, mutta tavallisesti hän korvaa ehdon uudella ehdolla.

Myös uusi ehto voi olla kohtuuton, ja sen poistaminen vaatii taas uuden oikeudenkäynnin vireille panemista. Kohtuuttomista ehdoista versoo siis uusia kohtuuttomia ehtoja. Tuomioistuinten päätöksissä ei useinkaan ole ohjetta ehdon muuttamisesta: Esimerkiksi kun tuomioistuin julistaa kohtuuttomaksi sopimuksen noudattamatta jättämisestä seuraavan sopimussakon, jonka suuruus on 50 prosenttia tuotteen tai palvelun hinnasta, se ei kuitenkaan vahvista hyväksyttävänä pidettävän sopimussakon suuruutta (10, 20 vai 40 prosenttia vai ei sakkoa lainkaan).

Sopimusehtojen varsinaisen sisällön kohtuuttomuuden lisäksi sopimus voi olla kuluttajan kannalta kohtuuton myös siksi, että tietyt ehdot ovat epätäsmällisiä tai siksi, että sopimuksessa ei ole lainkaan täsmennetty joitakin sopimuksen kohteen elementtejä.

Epätäsmällisyyksiä ja puutteita on varsinkin vakuutusalan sopimuksissa. Joissakin vakuutussopimuksissa on määrätty hyvin epätäsmällisesti - jos ollenkaan - velvoitteesta maksaa vakuutusmaksu, mistä johtuu, että vakuutuksenottajat eivät tiedä, miten

maksuvelvoitteen täyttämiseksi tulisi menetellä ja miten velvoitteen laiminlyönti vaikuttaa vakuutusturvaan[52].

Tietyissä kohtuuttomia ehtoja valvovissa kansallisissa järjestelmissä (kuluttaja-asiamiehet Pohjoismaissa ja Office of Fair Trading Yhdistyneessä kuningaskunnassa) on kohtuuttomien ehtojen ja puutteiden poistamiseksi suosittu suoria neuvotteluja yksittäisten elinkeinonharjoittajien ja kuluttajajärjestöjen välillä. Näissä neuvotteluissa on päädytty erinomaisiin tuloksiin.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa noudatettava käytäntö on erityisen hyvä esimerkki suorista neuvotteluista, sillä kyseisessä jäsenvaltioissa Office of Fair Tradingillä on merkittävä rooli kohtuuttomien ehtojen poistamisessa. Kun Office of Fair Trading saa käsiteltäväkseen ehdon kohtuuttomuutta koskevan valituksen, elin käynnistää välittömästi keskustelut elinkeinonharjoittajan kanssa ehdon muuttamisesta[53].

Tietyissä kansallisissa järjestelmissä on kollektiivisten neuvottelujen osalta kehitetty sopimusehtojen etukäteisvalvontaa. Valvontaa suoritetaan jo kollektiivisten sopimusten ehtojen laatimisvaiheessa. Vakiosopimusten yleiset ehdot laaditaan yhteistyössä kuluttajajärjestöjen (Alankomaat) tai kuluttajien etuja valvovien elinten (kuluttaja-asiamiesinstituution Pohjoismaissa) ja elinkeinonharjoittajien ja heidän järjestöjensä kesken[54].

Kollektiivisten neuvottelujen tulokset vaihtelevat jäsenvaltioittaan. Ranskassa sopimusten tehokkuus on hyvin heikko (vaikutukset ulottuvat vain allekirjoittajajärjestöihin ja paikallistasolle), mutta Ruotsissa eri elinkeinoalojen sopimusneuvottelut ovat johtaneet tuomioistuinten antamien kohtuuttomuuspäätösten määrän merkittävään pienenemiseen[55]. Myös Alankomaissa noudatetaan elinkeinoalakohtaisia elinkeinonharjoittaja- ja kuluttajajärjestöjen sopimuksia. Alankomaiden järjestelmän valttikorttina on - kuluttajajärjestöjen kanssa neuvoteltujen vakiosopimusehtojen lisäksi - että massa on asteittain kehitetty vakiosopimuksiin liittyviä riitoja ratkaiseva tuomioistuinten ulkopuolinen

---

52 Esimerkiksi Centre du Droit de la Consommation de l'Université de Montpellier teki vuonna 1995 tutkimuksen, jonka tuloksissa todettiin, että useissa vapaaehtoisia vakuutuksia koskevissa sopimuksissa ei käsitellä esimerkiksi vakuutuksenantajan velvollisuutta vastata vahinkoilmoitukseen, asiantuntijan nimeämistä tai vakuutusmaksujen maksamista. Tällaiset "aukot" voivat jo sinänsä olla kohtuuttomia. Myös CLAB-tietokannassa on useita esimerkkejä vakuutusalan sopimusten kohtuuttomista epätäsmällisyyksistä ja aukoista. Belgian Cour de Cassation piti epätäsmällisiin sopimusehtoihin liittyen kohtuuttomana ehtoja, jossa vakuutusturvasta suljettiin pois tietyt vahingot. Tuomioistuin totesi perusteluissaan, että "vakuutusturvaa rajoittavaan ehtoon voidaan vedota vakuutettua vastaan vain silloin, että rajoittavat ehdot ovat selkeitä, täsmällisiä ja vaikutukseltaan rajallisia" ... (CLAB BE 000447). Kohtuuttomien aukkojen osalta Tribunal de grande instance de Lyon totesi 23.5.1996 antamassaan tuomiossa ehdon kohtuuttomaksi sillä perusteella, että "vakuutusmaksujen korottaminen ei ole sidoksissa yhteenkään sopimuksessa mainittuun perusteeseen ja että ehto antaa vakuutusyhtiölle kohtuuttoman edun, koska sillä ei ole velvollisuutta perustella vakuutusmaksujen korottamista" ...(CLAB FR 000324). Myös eräs ateenalainen alioikeus totesi sopimusehdon kohtuuttomaksi, koska sopimuksessa ei ollut määritelty erityisiä ja täsmällisiä perusteita vakuutusmaksujen korottamiselle (CLAB GR 000189).

53 Tulokset ovat huomattavan myönteisiä, sillä vuosina 1995–1998 yhteensä 1200 elinkeinonharjoittajaa muutti sopimusehtojaan tai poisti kohtuuttomat ehdot sopimuksistaan Office of Fair Tradingin kanssa käymiensä neuvottelujen jälkeen.

54 Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan Office of Fair Trading ja British Vehicle Rental and Leasing Association (tämä ammattijärjestö edustaa 85:tä prosenttia Yhdistyneen kuningaskunnan autonvuokraus- ja leasingalasta) laativat hiljattain yhdessä uuden vakiosopimusmallin.

55 CLAB-tietokannasta ilmenee, että Ruotsisssa on annettu 9 tuomiota direktiivin täytäntöönpanon määräajan (31.12.1994) jälkeen ja 189 tuomiota kyseistä ajankohtaa edeltävänä aikana. Alankomaissa vastaavat luvut ovat 28 tuomiota täytäntöönpanon määräajan jälkeen ja 69 tuomiota ennen kyseistä määräaikaa.

järjestelmä. Kullakin neuvotellulla elinkeinoalalla on oma valituselimensä, joka voi ratkaista kyseisen elinkeinoalan kuluttajasopimusten tekemiseen ja täytäntöönpanoon liittyviä riitoja.

Kysymys nro 15 : Olisiko laadittava tai myötävaikutettava sellaisten järjestelmien laatimiseen, joissa suositaan - kilpailuoikeuden sääntöjä kuitenkin noudattaen - elinkeinonharjoittajien kanssa käytäviä sopimusehtoneuvotteluja?

Kysymys nro 16 : Olisiko tuomioistuimille annettava kieltokanteiden käsittelyn yhteydessä toimivalta tehdä ehdotus kohtuuttomaksi julistettujen ehtojen uudesta sanamuodosta? Tai voitaisiinko ottaa käyttöön oikeudenkäynnin yhteyteen liitettävä erityinen sovittelumenettely, jolla voitaisiin helpottaa tuomioistuinten toimenpiteitä ehtojen uusien sanamuotojen määrittelemisessä?

7. KOHTI EUROOPPALAISTA JÄRJESTELMÄÄ

Tarve suojata kuluttajia kohtuuttomilta ehdoilta korostuu entisestään nyt, kun sisämarkkinat ovat johtaneet siihen, että kuluttajasopimukset on yhä useammin laadittu muulla kuin kuluttajan äidinkielellä ja että ne kuuluvat yhä useammin vieraiden valtioiden oikeusjärjestelmien soveltamisalaan.

Tietyt sopimukset ovat piirteiltään tai seurauksiltaan yhä useammin rajatylittäviä (autonvuokraus, tililuotot, kansainväliset kuljetussopimukset, matkapaketit, kiinteistöjen osa-aikainen käyttö, elektroninen kauppa jne.). Myös sopimuspuolina olevat yritykset ovat yhä useammin monikansallisia ja toimivat samanaikaisesti useilla kansallisilla markkinoilla. Joissakin tapaukissa sopimusehdoissa noudatetaan kansainvälisiä sopimuksia - esim. IATA:n siviili-ilmailusopimukset - joissa määrätään useimpien lentoyhtiöiden käyttämistä vakiosopimusehdoista. Komissio on toteuttanut useita kokeiluja kohtuuttomien ehtojen poistamiseksi tietyn tyyppisistä sopimuksista. Näissä kokeiluissa tuettiin eri jäsenvaltioiden kuluttajajärjestöjen välistä yhteistyötä kohtuuttomien ehtojen käytön kieltämiseksi[56].

Kohtuuttomien ehtojen poistamista koskevan eurooppalainen järjestelmän käyttöön ottaminen voisi parantaa direktiiviin 93/13/ETY soveltamista ja maksimoida yhdenmukaisesta soveltamisesta saatavat mittakaavaedut.

Euroopan parlamentti ehdotti direktiiviehdotuksen tarkistusten laatimisen yhteydessä 18.11.1991, että kohtuuttomia ehtoja varten nimitettäisiin yhteisön kuluttaja-asiamies[57]. Komissio ei sisällyttänyt ehdotusta muutettuun direktiiviehdotukseen (vuonna 1992)[58], koska se katsoi, että alalle ei ollut tuolloin aiheellista luoda uusia hallinnollisia rakenteita.

---

56 Komissio on tukenut kieltokanteita, jotka ovat koskeneet autonvuokrausta, kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta, uusia teknologioita ja matkoja koskevia sopimuksia. Lisäksi komissio on käynnistänyt elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välistä vuoropuhelua edistävän hankkeen matkapakettisopimusten alalla (katso tämän kertomuksen II luku).

57 Euroopan parlamentti ehdotti tarkistuksessaan n:o 49, että Euroopan kuluttaja-asiamiehen tehtävänä olisi valvoa direktiivin soveltamista jäsenvaltioissa, pyrkiä edistämään sovintoratkaisua kohtuuttomia ehtoja koskevissa riidoissa, toimia sopimuspuolten yhteyshenkilönä näiden asuessa tai toimiessa kahden tai useamman jäsenvaltion alueella ja laatia vuosittain kertomus kohtuuttomien ehtojen esiintymisestä.

58 EYVL C 73, 24.3.1992, s. 7.

Talous- ja sosiaalikomitea totesi vuonna 1998 antamassaan lausunnossa "Kuluttajat vakuutusmarkkinoilla"[59], että tietyt jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät *eivät suinkaan puolusta yhtäläisesti kuluttajien ja vakuutusyritysten etuja ja että ne jopa syrjivät kansalaisuuden perusteella varsinkin, jos valitusta käsittelee vakuutusyhtiötä edustava ammatillinen organisaatio*. Talous- ja sosiaalikomitea totesi kuitenkin, että riippumattomien välityselinten tai riippumattomien erityisvälittäjien (kuten brittiläisen järjestelmän välimiehen) hoitamissa tapauksissa on päästy hyviin käytännön tuloksiin.

Talous- ja sosiaalikomitea ehdotti näiden toteamusten perusteella, että komissio ja jäsenvaltiot *ottaisivat käyttöön välimiesmenettelyn tai vakuutusyrityksistä riippumattoman välimiesjärjestelmän ja tarkastelisivat mahdollisuutta perustaa yhteisöön vakuutusvalituksia käsittelevä tarkkailuelin*.

Komissio esitti kuluttajapolitiikan kolmivuotisen toimintasuunnitelman[60] liitteessä 1, että olisi syytä nimittää Euroopan kuluttaja-asiamies, jonka valtuuksiin kuuluisivat kansainväliset valitusasiat. Komissio piti kuluttajapolitiikan tärkeimpinä tavoitteina kuluttajien taloudellisten etujen täysimääräistä huomioon ottamista, voimassaolevan lainsäädännön soveltamisen ja seurannan parantamista sekä euroopan- ja jopa maailmanlaajuisiin ongelmiin vastaamista.

Yhdistyneen kuningaskunnan Office of Fair Tradingin käsiteltävänä on tällä hetkellä eräs mielenkiintoinen tapaus. Tapauksessa Air Transport Users' Council on jättänyt valituksen, jossa se väittää, että IATA:n suosittelemisessa lentoliikenteen kuljetussopimuksissa on kohtuuttomia ehtoja. Office of Fair Tradingin pääjohtaja on juuri käynnistänyt neuvottelut IATA:n kanssa. IATA puolestaan on ilmoittanut valmistelevansa suosituksia kyseisten ehtojen muuttamiseksi.

IATA:n suosittelemia sopimusehtoja ei käytetä pelkästään Yhdistyneessä kuningaskunnassa vaan koko Euroopassa ja laajalti myös muualla maailmassa. On siis mahdollista, että yhden jäsenvaltion elimen, Office of Fair Tradingin, käynnistämällä menettelyllä on ylikansallisia seurauksia. Eikö olisi aiheellista, että menettelyn käynnistäisi tällaisessa tapauksessa eurooppalainen elin?

Kysymys nro 17: Olisiko yhteisön tasolla käynnistettävä toimia kohtuuttomien sopimusehtojen poistamiseksi ? Millaiset toimet tulisivat kyseeseen ?

8. ONGELMA-ALAT

Kansallisten lainsäädäntöjen lähentämistä ja yhdenmukaistamista koskevaa kysymystä olisi erityisen aiheellista tarkastella esimerkiksi sellaisilla talouden aloilla kuin yleishyödylliset palvelut ja rahoituspalvelut[61].

Yleishyödyllisiin palveluihin liittyy hyvin monimutkaisia piirteitä, koska niitä tarvitsee välttämättä säännellä. Näiden palveluiden (vesi, kaasu, sähkö, posti- ja televiestintä, liikenne jne.) vapauttaminen ja yksityistäminen ovat merkittävästi muuttaneet julkisten palveluiden lainsäädäntökehystä.

---

59 EYVL C 95, 30.3.1998, s.72 .

60 Kuluttajapolitiikan toimintasuunnitelma 1999-2001 - KOM (1998) 696 lopullinen, 1.12.1998.

61 Rahoituspalvelualan toimijat totesivat heinäkuussa 1999 pidetyn konferenssin yhteydessä olevansa huolissaan jäsenvaltioissa saavutetun suojan tasoeroista (tämä huoli korostui varsinkin rajatylittävien rahoituspalvelujen alalla, sillä niiden osalta tarvittaisiin selkeät ja yhdenmukaiset sopimuspuitteet).

Komission vuonna 1997 teettämässä tutkimuksessa (katso edellä II luvun 2 kohta) ilmeni, että moniin yksityistettyjä julkisia palveluita (vesi, kaasu, sähkö, televiestintä, liikenne ja terveys) koskeviin sopimuksiin sisältyi huomattavan kohtuuttomia ehtoja ja että huomattava osa muistakin ehdoista oli hyvin epätäsmällisiä.

Lisäksi useissa jäsenvaltioissa on edelleen huomattavia esteitä julkisten palvelujen sopimusten valvonnalle, ja tuomioistuimetkin ovat usein haluttomia valvomaan näiden sopimusten ehtoja, koska niitä ei säädellä sopimusteitse vaan lainsäädännön avulla. Tästä johtuu, että käytännössä monet elinkeinoalat jäävät täysin kohtuuttomien ehtojen valvonnan ulkopuolelle.

Myös rahoituspalveluja koskevissa sopimuksissa on paljon kohtuuttomia ehtoja. Esimerkiksi vakuutusalalla myynnin kohteena on todellisuudessa itse vakuutussopimus. Tämän tyyppisten sopimusten ehtojen valvonta on osoittautunut hyvin monimutkaiseksi alan erityisluonteen vuoksi. Eri jäsenvaltioissa toteutettu tutkimus[62], jossa tarkasteltiin tiettyjen vakuutussopimusten sisältämiä kohtuuttomia ehtoja, osoitti, että sopimuksissa on useita direktiivin 93/13/ETY edellytysten vastaisia ehtoja.

Vaikka koko vakuutusalan yhdenmukaistaminen näyttää vielä kaukaiselta, tiettyjen kokeilujen perusteella voidaan kuitenkin toivoa alan lainsäädäntöjen osittaista lähentämistä.

Talous- ja sosiaalikomitea kehotti lausunnossaan "Kuluttajat vakuutusmarkkinoilla"[63] komissiota määrittelemään vakuutussopimuksiin sovellettavat vaatimukset yhteisön tasolla ja laatimaan luettelon kohtuuttomista ehdoista.

Vakuutusalaa koskevan, 21.12.1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3932/92[64] 7 artiklassa vahvistetaan luettelo kielletyistä ehdoista, joille ei myönnetä ryhmäpoikkeusta. Lisäksi asetuksen 17 artiklassa säädetään, että komissio peruuttaa asetuksen soveltamisesta johtuvan edun, *jos se toteaa, että yksittäistapauksessa sopimuksella, päätöksellä tai yhdenmukaistetulla menettelytavalla [...] on tiettyjä vaikutuksia, jotka ovat ristiriidassa perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdassa määrättyjen edellytysten kanssa, ja erityisesti, jos [...] vakiovakuutusehdoissa on lausekkeita, [...] joilla luodaan vakuutuksenottajan vahingoksi huomattavaa epätasapainoa sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvoitteiden välillä.*

Kysymys nro 18: Olisiko säädettävä mekanismeja, joiden nojalla ennakkovalvonta voitaisiin kohdistaa yleishyödyllisiin palveluihin ja niitä koskeviin sopimuksiin?

Kysymys nro 19: Onko joillakin elinkeinoaloilla tarvetta erityistoimiin? Millä aloilla?

Kysymys nro 20: Olisiko edellä mainittujen toimien oltava lainsäädännöllisiä? Voitaisiinko ajatella muun tyyppisiä toimia? Olisiko tietyille ongelma-aloille laadittava käytännesääntöjä tai muita vastaavia säännöstöjä?

---

62 Tiettyjen vakuutussopimusten kohtuuttomia ehtoja koskeva tutkimus oli komission teettämä. Tutkimus tehtiin heinäkuussa 1995 ja sen tekijänä oli Centre du Droit de la Consommation, Université de Montpellier.

63 EYVL C 95, 30.3.1998.

64 Perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan (entisen 85 artiklan 3 kohdan) soveltamisesta tiettyihin vakuutusalan sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin, EYVL L 398, 31.12.1992.

9. CLAB-TIETOKANNAN TULEVAISUUS

CLAB-hanke muodostuu komission luomasta tietokannasta, johon kansalaisilla on nykyään pääsy Internetin kautta, sekä eri jäsenvaltioissa toimivien alihankkijoiden verkostosta, joka pitää tietokantaa ajan tasalla. Ensimmäisenä vuotena alihankkijoiden käsiteltävänä oli, resurssiensa mukaan, koko kohtuuttomia ehtoja koskeva oikeuskäytäntö direktiivin antamista edeltävältä ajalta. Tämän jälkeisinä vuosina ne ovat vastanneet tietokannan jatkuvasta ajantasaistamisesta. Alihankkijat valittiin julkisia hankintoja koskevalla avoimella tarjouskilpailulla. Komissio antoi niiden käyttöön tietokonesovelluksen, jolla luotiin oikeustapauksia koskevat standardoidut tietolomakkeet. Lomakkeet palautetaan komissiolle, joka laadunvarmistuksen jälkeen syöttää tiedot CLAB-tietokantaan. Sovelluksesta on pian saatavissa modernimpi ja helppokäyttöisempi versio.

Jokainen CLAB-tietokannan tietue koskee kohtuuttomuusarvioinnin kohteena ollutta sopimusehtoa riippumatta siitä, onko ehto lopulta todettu kohtuuttomaksi. Yhden tuomioistuinpäätöksen johdosta voidaan siis laatia useita tietueita. Tietokannan perustana ovat siis yksittäiset sopimusehdot eivätkä tuomioistuinten päätökset.

Vaikka tietokanta keskittyy tehtyihin tai tarjottuihin kuluttajasopimuksiin, siihen sisältyy myös joitakin elinkeinonharjoittajien välisiä riitoja koskevia päätöksiä, jotka ovat osoittautuneet mielenkiintoisiksi kuluttajalainsäädännön kannalta. Sovelluksen kyselylomake on olemassa ainoastaan englanniksi, mutta tietokannan tekstisisältö (sopimusehto ja päätöksen perustelut) on saatavissa sekä alkukielellä että englanniksi ja ranskaksi. Tietokannan avulla voi tehdä hyvin täsmällisiä hakuja esimerkiksi päätöksen luonteen, menettelyn tyypin, ehdon tyypin, sopimustyypin ja elinkeinoalan perusteella.

Komissiolla oli hanketta käynnistäessään kaksi perustavoitetta: luoda väline, jolla voidaan järjestelmällisesti seurata direktiivin 93/13/ETY käytännön soveltamista jäsenvaltioissa[65] erityisesti tämän kertomuksen laatimista varten, sekä antaa kansalaisten käyttöön tietoja, joilla edistetään direktiivin yhdenmukaista ja johdonmukaista soveltamista jäsenvaltioissa.

CLAB-hankkeen kestoksi suunniteltiin alunperin viisi vuotta. Koska viisi vuotta tulee täyteen vuonna 2000, nyt on mietittävä tämän toistaiseksi kokonaisuudessaan yhteisön talousarviosta rahoitetun hankkeen tulevaisuutta.

Kysymys nro 21: Onko CLAB-hanketta jatkettava tulevaisuudessa vai onko tietokannan ajantasaistaminen lopetettava? Mitä muutoksia hankkeeseen olisi tehtävä? Voitaisiinko jäsenvaltioiden tai tiettyjen voittoa tavoittelemattomien elinten tai järjestöjen kanssa käynnistää kumppanuus, jossa kumppanit vastaisivat oikeustapausten keräämisestä ja tietueiden laatimisesta ja komissio vastaisi tietueiden teknisestä hallinnoimisesta ja kääntämisestä?

Kysymys nro 22 : Olisiko CLAB-tietokanta muutettava maksulliseksi ja olisiko sen ajantasaistaminen ja kehittäminen rahoitettava käyttäjämaksuin?

---

65 ETA-maista tietokantaan sisältyy tietoja Islannista ja Norjasta.

MUITA HUOMIOITA

a) Jäsenvaltioiden lainsäädännöt

Vaikka tietyt oikeusoppineet alunperin epäilivät kansallisten yksityisoikeudellisia sopimuksia koskevien järjestelmien mukautumiskykyä, kaikki jäsenvaltiot ovat ilman suurempia vaikeuksia saattaneet direktiivin osaksi oikeusjärjestelmiään. Direktiivin vaikutukset kansallisiin lainsäädäntöihin ovat vaihdelleet maakohtaisesti. Vaikutus on ollut huomattava maissa, joissa ei aiemmin ollut lainkaan tämän alan lainsäädäntöä tai joiden lainsäädäntöä oli hyvin vähäistä (esim. Irlannissa, Italiassa ja Belgiassa), sekä maissa, joissa aiemmasta lainsäädännöstä huolimatta ei ollut käytössä esimerkiksi kieltokanteiden tapaisia oikeussuojakeinoja (esim. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Espanjassa). Maissa, joiden lainsäädäntöä oli jo aiemmin varsin kattava (Saksassa, Alankomaissa, Portugalissa ja Pohjoismaissa), direktiivin vaikutus rajoittui yleensä tiettyihin lainsäädäntömuutoksiin. Ranska on erityistapaus: Vuodesta 1978 lähtien voimassa olleessa lainsäädännössä ilmeni direktiivin antamisen jälkeen huomattavia puutteita. Nämä puutteet oli kuitenkin jo korvattu oikeuskäytännössä. Lainsäätäjä antoi asiasta uuden lain ja saattoi näin säädöstekstin ajan tasalle jo aiemmin noudatetun oikeuskäytännön kanssa.

Direktiivin ja kansallisten lainsäädäntöjen välinen suhde ulottuu kuitenkin direktiivin täytäntöönpanosäädöstä pidemmälle. Sopimusehdon kohtuuttomuuden määrittelemiseen ei riitä pelkkä yleisen arviointiperusteen soveltaminen, vaan kussakin tapauksessa on tiedettävä myös, mitä oikeussääntöjä sovellettaisiin kohtuuttomaksi väitetyn ehdon puuttuessa.

Toimenpiteen ulottuvuus ei siis perustu ainoastaan yleiseen arviointiperusteeseen, vaan ratkaisuun, johon aineellisessa oikeudessa päädyttäisiin ilman kyseessä olevaa ehtoa. Saman yleisen arviointiperusteen soveltaminen kahdessa eri jäsenvaltiossa voi kansallisten sopimusoikeuden sääntöjen eroavuuksien vuoksi johtaa hyvin erilaisiin päätöksiin. Direktiivissä tavoiteltu yhdenmukaisuus onkin käytännössä vain harhaa.

Kohtuuttomien ehtojen valvonnan ja täydentävän aineellisen oikeuden välillä on siis kiinteä suhde. Aineellisella oikeudella pitäisi kyetä lieventämään sopimuspuolten epätasa-arvoisuutta ja täydentämään kohtuuttomiksi todettujen sopimusehtojen poistamisesta johtuvia puutteita. Aineellisella oikeudella, jota on yhdenmukaistettu vain joiltakin osin, on myös varmistettava sopimuspuolten oikeuksien ja velvoitteiden välinen tasapaino. Tietyt täydentävän aineellisen oikeuden alat - jopa osittain yhdenmukaistetutkin - aiheuttavat kuitenkin ongelmia eivätkä takaa sopimuspuolten yhdenvertaisuutta.

Räikeä esimerkki on vuonna 1994 annettu Luxemburgin laki, joka koskee matkapaketteja, pakettilomia ja pakettikiertomatkoja. Tapauksessa oli kysymys Luxemburgin suurherttuakunnassa toimivasta matkatoimistosta, jonka sopimusehdoissa oli kohtuuton ehto siitä, että kuluttajan oli ilmoitettava matkan peruuntumisesta vähintään 21 päivää ennen matkan alkua. Matkatoimisto huomautti, että tämä ehto sisältyi myös Luxemburgin lainsäädäntöön. Luxemburgin lainsäädäntö[66], jolla pantiin täytäntöön matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista annettu direktiivi 90/341/ETY[67], sisältääkin

---

66 Règlement grand-ducal, 4.11.1997, déterminant les élément de l'information préalable et les dispositions du contrat relatifs aux voyages, vacances ou séjours à forfait, en exécution des articles 9, 11 et 12 de la loi du 14 juin 1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours.

67 EYVL L 158, 23.6.1990, s. 59.

nimenomaisesti tällaisen sopimuksen lakkaamista, luovuttamista ja siirtämistä koskevan säännöksen[68].

Tällaisten vääristymien välttämiseksi on jo pitkään ehdotettu, että jäsenvaltioiden yksityisoikeutta lähennettäisiin.

Esimerkiksi Euroopan parlamentti on esittänyt tämänsuuntaisia ehdotuksia vuosina 1989[69] ja 1994[70] antamissaan päätöslauselmissa jäsenvaltioiden yksityisoikeuden lähentämisestä.

Yksityisoikeuden lähentämistä tarkasteltiin myös Tampereella 15.–16. lokakuuta 1999 pidetyssä Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa, jonka aiheena oli vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luominen Euroopan unioniin[71].

Direktiivin soveltamisala rajoittuu elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin sopimuksiin (1 artikla). Elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan määritelmät vastaavat kriteerejä, jota ovat jo hyvin vakiintuneita kuluttajansuojapolitiikan alalla. Kysymys direktiivin soveltamisalan ulottamisesta myös elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin on kuitenkin toistuvasti nostettu esille useilla tasoilla ja eri yhteyksissä, viimeksi erityisesti vuoden 1999 heinäkuussa pidetyn konferenssin yhteydessä.

On mielenkiintoista todeta, että tietyissä jäsenvaltioissa (D, NL, P ja E) on yleisiä sopimusehtoja säätelevää lainsäädäntöä, jota sovelletaan myös yritysten välisiin sopimuksiin, vaikka kuluttajasopimuksiin sovelletaankin tiukempia säännöksiä. Tällaisten ratkaisujen on todettu toimivan erittäin hyvin käytännössä.

Yritysten väliset suhteet ovat hyvin moninaisia. Suhteen osapuolina voivat tällöin olla esimerkiksi myyjä ja lopullinen kuluttaja, tuottaja ja jälleenmyyjä tai yhteisyrityksen kumppanit. Yritysten välisten suhteiden laadusta riippumatta yksittäisten yritysten asema voi olla verrattavissa kuluttajan asemaan, kun niihin sovelletaan vahvempien liikekumppanien sanelemia yleisiä sopimusehtoja[72].

---

68 Koska 21 päivän määräaika rajoittaa kohtuuttomasti direktiivin 90/314/ETY 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä siirto-oikeutta, Luxemburgin suurherttuakuntaa vastaan on pantu vireille rikkomismenettely. Luxemburgin viranomaiset ilmoittivat vastikään komissiolle aikovansa piakkoin muuttaa kyseisen säännöksen direktiivin 90/314/ETY vaatimuksia vastaavaksi.

69 Päätöslauselma jäsenvaltioiden yksityisoikeuden lähentämispyrkimyksestä (EYVL C 158, 26.6.1989, s. 400). Euroopan parlamentti pyysi päätöslauselmassa, että *pantaisiin vireille valmistelevat työt Euroopan yhteisen yksityisoikeuskoodeksin laatimiseksi ja että yhdentämisperiaatteiden hyväksyneiden jäsenvaltioiden kuulemisen jälkeen muodostettaisiin pätevien tiedemiesten komissio, jonka tehtävänä olisi vahvistaa ensisijaiset painopistealueet ja organisoida näiden valtioiden yksityisoikeuden yhdenmukaistamiseen tähtäävä toiminta.*

70 Päätöslauselma jäsenvaltioiden tiettyjen yksityisoikeuden alojen yhdenmukaistamisesta (EYVL C 205, 25.7.1994). Euroopan parlamentti pyysi *komissiota käynnistämään toiminnan Euroopan yhteisen yksityisoikeuskoodeksin mahdolliseksi laatimiseksi* ja toisti jälleen, että *olisi muodostettava pätevien tiedemiesten komissio, jonka tehtävänä olisi ehdottaa painopistealueet lyhyen aikavälin osittaiselle yhdenmukaistamiselle ja pitkän aikavälin laajamittaisemmalle yhdenmukaistamiselle.*

71 Euroopan parlamentti kehotti neuvostoa ja komissiota valmistelemaan yksityisoikeuden lähentämistä sekä pyysi, että yleisluontoisessa tutkimuksessa tarkasteltaisiin tarvetta lähentää jäsenvaltioiden yksityisoikeuslainsäädäntöjä yksityisoikeudellisten menettelyjen moitteettoman toiminnan esteiden poistamiseksi.

72 **CLAB-tietokantaan sisältyy noin 500 yritysten välisiä suhteita koskevaa oikeustapausta, joita pidetään huomattavan mielenkiintoisina myös kuluttajien kannalta.** Joissakin näistä tapauksista elinkeinonharjoittajien välisiin riitoihin on sovellettu direktiivissä asetettuja kriteereitä. Esimerkkinä mainittakoon milanolaisen tuomioistuimen 5.9.1995 tekemä päätös, jonka mukaisesti erään

Tällaista tilannetta voidaan valvoa yhteisön kilpailuoikeuden ja erityisesti perustamissopimuksen 82 artiklan (entisen 86 artiklan) avulla, mikäli tilanne voidaan luokitella määrääväksi markkina-asemaksi. Jos kohtuuttomien sopimusehtojen valvonta ulotettaisiin yleisiin sopimusehtoihin, yritykset voisivat helpommin siirtää seuraaville kaupan portaille velvoitteet, joita niillä olisi kuluttajia kohtaan. Esimerkkinä valvonnan puuttumisen seurauksista voidaan mainita tilanne, jossa myyjä ei voi virheellisen tuotteen myytyään poistaa vastuutaan kuluttajaa kohtaan mutta jossa vaatimuksiaan alkuperäistä tavarantoimittajaa kohtaan on rajoitettu tavarantoimittajan käyttämien yleisten sopimusehtojen nojalla[73]. Lisäksi useista massatyyppisistä sopimuksista on vaikea löytää perusteltuja sopimusehtojen eroavuuksia, jotka riippuisivat siitä, toimiiko sopimuspuoli "liiketoiminnan harjoittamisen puitteissa". Esimerkiksi kun kysymyksessä on lentomatkailija ja hänen matkasopimuksensa, miten ehtojen tulkinta voisi poiketa riippuen siitä, lentääkö asiakas loma- vai työmatkan vuoksi?

b) Kansallinen oikeuskäytäntö

Käsitteelle "oikeuskäytäntö" annetaan tässä yhteydessä sama merkitys kuin CLAB-tietokannassa. Sillä viitataan siis direktiivin konkreettiseen soveltamiseen riippumatta siitä, onko kyseessä tuomioistuinpäätös, hallinnollinen päätös tai jokin muu päätös.

Määrällisesti on havaittavissa, että tapausten - erityisesti kohtuuttomien ehtojen valvonta (kieltokanteet) - määrää on kasvanut huomattavasti useissa maissa. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita Yhdistynyt kuningaskunta, jossa lähtökohtana oli valvonnan täydellinen puuttuminen. Nykyään Office of Fair Trading tutkii vuosittain noin 800 tapausta, joista yli 500 tapausta on johtanut toimenpiteisiin yrityksiä vastaan. Useimmiten ratkaisuna on ollut kohtuuttomien ehtojen muuttaminen tai poistaminen[74].

Toinen esimerkki on Espanja, jossa otettiin direktiivin täytäntöönpanon myötä käyttöön kieltokanteet uutena kohtuuttomien ehtojen valvontakeinona. CLAB-tietokannasta ilmenee, että kieltokanteita on alettu nostaa myös käytännössä.

Niissäkin maissa, joissa kieltokanteita voitiin nostaa jo aiemmin - esimerkiksi Portugalissa ja Belgiassa - tapausten määrä on kasvanut huomattavasti. Näyttää siltä, että direktiivi on toiminut näissä maissa eräänlaisena katalysaattorina.

Laadullisesti on tarkasteltava, ovatko kansalliset tuomioistuimet tietoisempia yhteisön oikeuden vaikutuksista ja viittaavatko ne päätöksissään yhteisön oikeuteen. CLAB-tietokannasta ilmenee, että direktiivin soveltamisalaa koskevista kansallisten tuomioistuinten päätöksistä jo 4,4 prosentissa viitataan kyseiseen yhteisön säädökseen. Eurooppalaisen lainsäädännön kehittämisen tässä vaiheessa tämä määrä antaa jo hyvän kuvan yhteisön oikeuden asteittaista vaikutuksista kansallisiin oikeusjärjestelmiin.

---

vakuutusyhtiön toiselle yhtiölle asettamat vastuunrajoitusehdot julistettiin kohtuuttomiksi direktiivin säännösten tarkastelun perusteella (CLAB IT 000452).

73 Kulutustavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevista tietyistä seikoista 25 päivänä toukokuuta 1999 annetun direktiivin 99/44/EY 4 artikla heijastelee tätä ongelmaa mutta ei ratkaise sitä kokonaisuudessaan, koska sen mukaan kansallisessa lainsäädännössä säädetään, miten lopullista myyjää suojataan suhteessa tavarantoimittajaan. Tämän suojan laajuus riippuu olennaisesti siitä, onko kyseisessä maassa sopimusehtoja koskevaa yleislakia.

74 CLAB-tietokannasta ilmenee erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan hallinnollisisssa elimissä direktiivin täytäntöönpanon määräajan jälkeen käsiteltyjen tapausten merkittävä osuus, sillä tähän mennessä kantaan on kirjattu 865 hallinnollista toimea, joista 625 koskee Yhdistynyttä kuningaskuntaa.

Belgiassa annettiin hiljattain tuomio, joka voidaan mainita esimerkkinä[75]. Eräs kuluttajajärjestö pani vireille kanteen kohtuuttomien ehtojen poistamiseksi erään pankin ja sen asiakkaiden välisistä sopimuksista. Kanteen perusteena ei käytetty kohtuuttomaksi katsottavien ehtojen luetteloa vaan kohtuuttomien ehtojen yleistä määritelmää. Pankki kiisti tuomioistuimen toimivallan väittäen, että kieltokanne voitiin nostaa ainoastaan luettelossa mainittujen kohtuuttomien ehtojen nojalla. Kuluttajajärjestö ei sen mukaan voinut nostaa kannetta ainoastaan yleisen määritelmän nojalla[76].

Tuomioistuin kuitenkin päätti toisin ja totesi, että järjestöllä on oikeus nostaa ehdon kieltämistä koskeva kanne riippumatta siitä, kuuluuko kysymyksessä oleva ehto yleisen määritelmän piiriin vai ohjeellisessa luettelossa mainittuihin ehtoihin. Tuomioistuin viittasi tulkintansa tueksi eurooppalaiseen direktiiviin ja sitä koskevaan oikeuskirjallisuuteen.

Myös Italiassa annettiin hiljattain mielenkiintoinen tuomio[77]. Tapauksessa eräs kuluttajajärjestö nosti kanteen kohtuuttomien ehtoja sisältäneen elinkeinonharjoittajien suosituksen kieltämiseksi. Vaikka Italian laissa ei nimenomaisesti mainita kanteen nostamista suosituksen kieltämiseksi, tuomioistuin tulkitsi lakia direktiivin perusteella ja piti kannetta hyväksyttävänä. Lisäksi on huomionarvoista, että tuomioistuin viittasi päätöksensä perusteluissa Italiaa vastaan vireillä olevaan rikkomismenettelyyn, joka koski juuri tätä seikkaa.

Viimeisenä esimerkkinä voidaan mainita tapaus, joka edustaa Espanjan innovatiivista oikeuskäytäntöä[78]. Innovatiivisuus on perusteluissa, joilla päädyttiin direktiivin 93/13/ETY (jota ei ole vielä saatettu osaksi Espanjan oikeusjärjestystä) horisontaalisen välittömän vaikutuksen tunnustamiseen[79]. Espanjan korkein oikeus tunnusti direktiivin 3 artiklan 3 kohdan (viittaus liitteeseen ja erityisesti sen 1 kohdan q alakohtaan, jossa kohtuuttomina pidetään ehtoja, joiden mukaan riitatapaukset on ratkaistava jossain tietyssä tuomioistuimessa) horisontaalisen välittömän vaikutuksen. Vaikka tietyt Espanjan oikeusoppineet vastustivat tuomion perusteltuja, tuomio on osoitus yhteisön oikeuden kasvavasta merkityksestä kansallisissa oikeusjärjestyksissä jopa ennen säädösten täytäntöönpanoa.

Laadullisessa tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota myös tiettyjen ehtojen kohtuuttomuuden arvioinnissa tapahtuneeseen kehitykseen. Esimerkkinä voidaan mainita itävaltalaisen oikeuskäytännön kehitys. Vuonna 1996 Itävallan korkein oikeus katsoi, että elinkeinonharjoittaja ei ollut vastuussa kuluttajalle matkapakettiloman aikana aiheutuneesta henkilövahingosta, koska kyseisen yrityksen tuottamuksellinen osuus vahinkoon oli

---

75 Tribunal de commerce de Namurin 8.9.1999 antama tuomio.

76 Tulkinta vastanneekin Belgian lainsäädäntöä ennen sen muuttamista direktiivin mukaiseksi rikkomismenettelyn vireille panemisen johdosta. Lainsäädäntömuutos on osoitus rikkomismenettelyjen tosiasiallisesta vaikutuksesta kansallisiin lainsäädäntöihin.

77 Tribunale di Torinon 7.7.1999 antama tuomio.

78 Espanjan korkeimman oikeuden (Supremo) 8.11.1996 antama tuomio.

79 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että direktiivillä ei ole välitöntä horisontaalista oikeusvaikutusta. Tämä tarkoittaa, että yksittäinen oikeussubjekti voi kansallisessa tuomioistuimessa vedota suoraan direktiivin säännöksiin ainoastaan jäsenvaltiota eikä muita yksityisiä oikeussubjekteja vastaan. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin tulkinnassaan todennut, että direktiivillä voi olla välillinen horisontaalinen oikeusvaikutus (näin erityisesti asioissa 14/83, Von Colson, ja 79/83, Harz, 10.4.1984 antamissaan tuomioissa). Horisontaalisen oikeusvaikutuksen välillisyys tarkoittaa, että kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta direktiivin sanamuodon ja sen tavoitteiden mukaisesti saavuttaakseen perustamissopimuksen 249 artiklassa tarkoitetun tuloksen ottaen kuitenkin huomioon oikeusvarmuuden ja taannehtimattomuuden rajat.

vähäinen[80]. Sitä vastoin jo vuonna 1997 katsottiin, että ehto, jossa sallittiin vastuunrajoitus virheen ollessa vähäinen, oli kohtuuton. Jälkimmäisen päätöksen perusteena oli vuonna 1996 tehty ja 1.1.1997 voimaan tullut lakimuutos, jolla varmistettiin direktiivin moitteeton täytäntöönpano[81].

c) Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Vaikka kansallisten tuomioistuinten tietoisuus yhteisön oikeudesta kasvaa, direktiivin 93/13/ETY vaikutus yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön on ainakin toistaiseksi ollut hyvin vähäinen. Tuomioistuimen ratkaistavaksi on tähän mennessä tullut ainoastaan kaksi ennakkoratkaisukysymystä.

Ensimmäinen tapaus[82], jossa asianosaisina olivat Consumers Association ja Yhdistynyt kuningaskunta, koski sitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä oli evätty kuluttajajärjestöiltä mahdollisuus nostaa kanne kohtuuttomien ehtojen poistamiseksi (asiavaltuus oli ainoastaan Office of Fair Tradingillä). Asianosaiset pääsivät kuitenkin sopuratkaisuun (maan lainsäädäntöä muutettiin), joten asia poistettiin yhteisöjen tuomioistuimen rekisteristä.

Toisen tapauksen käsittely on vielä kesken[83]. Ratkaistavana on, voiko tuomioistuin (vai täytyykö sen jopa) arvioida sopimusehdon pätevyyttä suhteessa kohtuuttomia ehtoja koskevaan lainsäädäntöön ilman, että asianosaiset sitä pyytäisivät. Kansallisissa riidoissa ovat asianosaisina joukko myyjiä ja yksittäisiä espanjalaisia kuluttajia ja riidat koskevat osamaksusopimuksia. Sopimuksissa on oikeuspaikkalauseke, jonka mukaan ainoastaan Barcelonan tuomioistuimet ovat toimivaltaisia ratkaisemaan sopimusriitoja. Yksikään riitojen osapuolina olevista kuluttajista ei asu Barcelonassa, jossa elinkeinonharjoittajien toimipaikat sijaitsevat. Barcelonan alioikeus viittasi kansallisissa tuomioistuimissa annettuihin ristiriitaisiin ratkaisuihin tuomioistuinten mahdollisuudesta arvioida *ex officio* toimivaltaista tuomioistuinta koskevien kohtuuttomien ehtojen mitättömyyttä ja esitti vuonna 1998 yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksen direktiivin 93/13/ETY tulkinnasta. Ennakkoratkaisua ei ole vielä annettu, mutta julkisasiamies Saggion 16.12.1999 esittämä ratkaisuehdotus on luonteeltaan esimerkillinen, sillä siinä analysoidaan perusteellisesti direktiiviä ja sen tavoitteita. Pääasian osalta Saggio katsoo, että direktiivissä annetaan kansalliselle tuomioistuimelle toimivalta todeta *ex officio* tällaisen ehdon tehottomuus ja jättää huomiotta ristiriidassa oleva kansallinen lainsäädäntö, joka estää sitä käyttämästä tätä toimivaltaa (katso myös edellä III luvun 6 kohta).

Kansallisilla tuomioistuimilla olisi ollut usein mahdollisuus esittää ennakkoratkaisukysymyksiä yhteisöjen tuomioistuimelle, ja olisi ollut hyödyllistä, että yhteisöjen tuomioistuin olisi voinut ratkaisuillaan selventää direktiivin joidenkin säännösten merkitystä. Oikeusopillisista näkemyksistä kuitenkin johtuu, että kansalliset tuomioistuimet ovat olleet jokseenkin haluttomia esittämään ennakkoratkaisukysymyksiä tällä alalla.

Tätä voidaan havainnollistaa seuraavalla saksalaiseen oikeusoppiin liittyvällä esimerkillä:

---

80 OGH 11.1.1996. ecolex 1996, 358 = KRES 3/94.

81 Vorprozessuales Abmahnverfahrenin 25.12.1997 tekemä päätös, AGB-Info 1997/17.

82 Asia C-82/96, The Queen c/ Secretary of State for Trade and Industry.

83 Yhdistetyt asiat C-240/98–C-244/98, Océano Grupo Editorial, S.A. ja Salvat Editores, S.A. c./ Rocio Murciano Quintero ym.

Direktiivi saatettiin osaksi Saksan lainsäädäntöä muuttamalla jo voimassa olevaa lakia yleisistä sopimusehdoista (AGB). Direktiiviä täytäntöönpantaessa oletettiin, että kyseisen lain 8 pykälä[84] ja direktiivi vastaavat toisiaan, koska valvonnan ulkopuolelle lain mukaan jäävät sopimusehdot näyttivät vastaavan direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisia sopimusehtoja.

Kansallisen ja yhteisön säännösten sanamuotojen eroavuudet kuitenkin antavat aiheen olettaa, että myös säännösten soveltamisessa on eroavuuksia. Tiedetään useita tapauksia, joissa Saksan tuomioistuimet ovat AGB:n 8 pykälän nojalla kehittäneet hyvin laajan käsitteen "sopimuksen pääkohde" (käsitettä ei ole Saksan lainsäädännössä) ja siten rajoittaneet ehtojen sisällön valvonnan soveltamisalaa. Pääkohteen käsitteeseen kuuluvat esimerkiksi ehdot, joilla rajoitetaan kuluttajan mahdollisuutta vedota vakuutussopimukseen, sekä ehdot, joilla evätään kuluttajilta mahdollisuus kiistää kulut, joita luottolaitos perii kuluttajilta luottokortin tai tilikirjan antamiseen liittyvistä oheispalveluista.

Saksalaisissa oikeusalan julkaisuissa mainitaan useita tapauksia, joissa Bundesgerichtshof on antanut tuomion AGB:n 8 pykälän ja direktiivin 4 artiklan 2 kohdan soveltamisesta ilman, että se olisi tarkastellut oikeuskäytäntönsä johdonmukaisuutta direktiivin muiden kieliversioiden kanssa ja muiden eurooppalaisten ylinten tuomioistuinten direktiiville antaman tulkinnan kanssa tai esittänyt asiasta ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle. Eräässä Bundesgerichtshofin päätöksessä jopa todetaan seuraavaa: "der Bundesgesetzgeber hat die an die Mithgliedstaaten gerichtete und nur für sie verbindliche Richtlinie … in nationales Recht umgesetzt. Er hat dabei zu einer Änderung des § 8 AGBG wegen seiner Übereinstimmung mit Art. 4 Nr. 2 der Richtlinie keinen Anlaß gesehen … Die Beantwortung der Frage, ob die beanstandete Klausel einer Überprüfung am Maßstab der §§ 9 - 11 AGBG entzogen ist, ist Sache der deutschen Gerichte, über die der Europäische Gerichtshof nach Art. 177 EG-Vertrag nicht zu entscheiden hat"[85].

d) Oikeusoppi

Direktiivillä on ollut valtava vaikutus oikeusoppiin. Kohtuuttomista sopimusehdoista on julkaistu satoja artikkeleita ja kymmeniä monografioita. Oikeuskäytännön lisäksi tämä vaikuttaa yrityksiin, jotka tulevan näin tietoisemmiksi tarpeesta laatia yhdenvertaisempia ehtoja. Oikeusopin eräässä suuntauksessa on keskitytty erityisesti kansallisten oikeusjärjestelmien erityispiirteisiin, kun taas eräässä toisessa suuntauksessa on korostettu yhteisön oikeuden erityisasemaa ja pyritty sopeuttamaan kansallinen oikeus yhteisön oikeuden puitteisiin silloinkin, kun se on johtanut oikeusperinteiden vastaisiin tuloksiin. Kohtuuttomia ehtoja koskevan eurooppalaisen oikeusopin syntyminen onkin yksi direktiivin 93/13/ETY merkittävimmistä tuloksista.

---

84 Gesetz über allgemeine Geschäftsbedingungen -lain (ABGB) 8 pykälässä säädetään, että sisällön valvonnan piiriin kuuluvat ainoastaan yleisistä oikeusperiaatteista poikkeavat yleiset ehdot tai niitä täydentävät säännöt.

85 "Liittovaltion lainsäätäjä on saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltioille osoitetun direktiivin, joka sitoo ainoastaan jäsenvaltioita. Ei ole mitään tarvetta muuttaa AGBG:n 8 pykälää, joka vastaa jo nyt direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa. Saksalaisten tuomiostuinten tehtävänä on ratkaista, kohdistuuko sisällön valvonta myös kyseessä olevaan ehtoon, eikä yhteisöjen tuomioistuimella ole perustamissopimuksen 177 artiklan mukaan asiassa mitään päätösvaltaa. - BGH 7.7.1998, Der Betriebs-Berater 1998, 1864.

e) Pohdittavia seikkoja

Direktiivillä on ollut selkeästi myönteinen vaikutus, mutta se on myös osoittautunut riittämättömäksi keinoksi saavuttaa asetettu tavoite eli kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien sopimussuhteiden tasavertaisuus.

Vaikka kuluttajasopimusten kohtuuttomien ehtojen poistamiseksi on luotu oikeudellisia mekanismeja, kohtuuttomia ehtoja käytetään vielä laajalti.

Lisäksi ehdon "tehottomuus", jolla kuluttajaa suojataan kohtuuttomilta ehdoilta, toimii vain osittain, sillä tehottomuusseuraamuksen onnistuminen riippuu myös kuluttajan käytössä olevien oikeussuojakeinojen saatavuudesta sekä ennen kaikkea kuluttajan tiedoista ja kuluttajanvalistuksesta.

Kulutusyhteiskunnan kehittyminen tuo jatkuvasti mukanaan myös uusia ongelmia. Onkin pelättävissä, että taloudellisten suhteiden luonnollinen kehitys ei johda sopimussuhteiden tasapainoisuuteen.

Esimerkiksi tätä kertomusta laadittaessa Tanskan kuluttaja-asiamies raportoi IMSN-verkostossa[86] sopimusehtoja koskevista uusista käytänteistä. Näyttää nimittäin siltä, että ulkomaan lomamatkojen yhteydessä tehdyissä autonvuokrasopimuksissa on yhä useammin ehtoja, joiden nojalla kuluttaja antaa suostumuksensa siihen, että mahdolliset lisäkulut - esim. vahingonkorvaukset onnettomuustapauksissa - peritään suoraan hänen luottokorttitililtään. Tanskalaisille kuluttajille on aiheutunut ongelmia siitä, että tanskalainen konkurssiin mennyt matkatoimisto, jolle kuluttajat olivat maksaneet autonvuokrauksen jo ennakkoon, on perinyt vuokrausmaksun toistamiseen kuluttajien luottokorttitileiltä.

Vaikka direktiivin 6 artiklan 2 kohdan pitäisi kattaa tällaiset tilanteet ja ehdot, tämäntyyppisiin ehtoihin liittyvät ongelmat korostuvat entisestään, kun kuluttajat allekirjoittavat sopimuksen ja suorittavat siihen liittyvät velvoitteet EU:n ulkopuolisissa maissa. Tällaiset käytänteet ovat hyvin huolestuttavia ja ilmentävät uusia ongelmia, joita syntyy yhä enemmän talouden globalisaation edetessä.

Komissio toivoo, että tämä kertomus käynnistää perusteellisen ja vakavan keskustelun näistä moniulotteisista aiheista. Lisäksi se toivoo, että kertomuksen sisällön pohjalta esitetään runsaasti kommentteja ja ehdotuksia.

---

[86] IMSN - International Marketing Supervision Network. Kysymyksessä on kuluttajaoikeuden soveltamisesta vastaavien viranomaisten yhteistyöverkosto.

LIITE I - Kansalliset täytäntöönpanosäädökset

	Ilmoitettu lainsäädäntö	Muutettu tai korvattu lainsäädäntö
Itävalta	Bundesgesetz vom 10.1.1997 mit dem (u.a.) das Konsumentenschutzgesetz geändert wird (BGBl. I N° 6/1997)	Konsumentenschutzgesetz vom 8.3.1979; Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch vom 1.6.1811; Bundesgesetz über das internationale Privatrecht; Zivilprozeßordnung
Belgia	Loi sur les pratiques et sur l'information et la protection du consommateur (Chapitre X, art. 31-34) Loi du 12.06.1991 sur le crédit à la consommation, modifiée par la loi du 06.07.1992 Loi du 25.6.1992 sur le contrat d'assurance terrestre Loi du 4.8.1992 relative au crédit hypothécaire Loi du 3.4.1997 relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec leurs clients par les titulaires de professions libérales Loi du 7.12.1998 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur	*Loi du 14.07.1991 sur les pratiques de commerce et l'information et protection du consommateur (L.P.C.)*
Tanska	Lov N° 1098 af 21.12.1994 om ændring af lov om aftaler og andre retshandler på formurettens område og visses andre love Lov N° 428 af 1.6.1994 om markedsføring	Lov om markedsføring af 14.6.1974
Suomi	Laki kuluttajansuojalain 3 ja 12 luvun muuttamisesta L 16.12.1994/1259 Laki kuluttajansuojalain 4 ja 12 luvun muuttamisesta L 18.12.1998/416	Kuluttajansuojalaki L 20.1.1978/38
Ranska	Loi N° 95-96 du 1.2.1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats régissant diverses activités d'ordre économique et commercial. (J.O., 2.2.1995, p1755)	Loi N° 78-23 du 10.1.1978 Loi N° 88-14 du 05.1.1988
Saksa	Gesetz vom 19.7.1996 zur Änderung des AGB-Gesetzes und der Insolvenzordnung (BGBl. I N° 36/1996)	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) vom 9.12.1976

Kreikka	Laki n° 2741, 28.9.1999 (Kreikan tasavallan Virallinen lehti 28.9.1999)	Vuonna 1991 annettu laki N° 1961 kuluttajien suojaamisesta 15.11.1994 annettu laki N° 2251 kuluttajien suojaamisesta (Kreikan tasavallan Virallinen lehti 16.11.1994)
Irlanti	Statutory Instrument 95, No. 27 of 1 February 1995: the unfair terms in consumer contracts.	Sale of Goods and Supply of Services Act of 1980
Italia	Art. 25 della Legge N° 52, 06.02.1996 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana No. 34, 10.02.1996) Art. 3 della Legge N° 281, 30.07.1998	Art. 1341, 1342 e 1370 Codice Civile 1942
Luxemburg	Loi du 26.03.1997, Mémorial, A-N° 30, 29.4.1997	Loi relative à la protection juridique du consommateur du 25.8.1983
Alankomaat	Art. 6.231 tot 6.248 *Burgerlijk wetboek* (nieuw Burgerlijk Wetboek 1992)	Art. 6.231 - 6.248 *Burgerlijk wetboek*
Portugali	Decreto-Lei No. 220/95 do 31.08.1995 Portaria n° 1093/95 do 06.09.1995 Decreto-Lei No. 249/99 do 07.07.1999 modificando o Decreto-Lei 446/85	Decreto-Lei N° 446/85 do 25.10.1985
Espanja	Ley 7/1998 del 13.04.1998 sobre las condiciones generales de la contratación (LCGC)	Artículo 10 Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios (LCU), 19.7.1984
Ruotsi	Lag om avtalsvillkor I konsumentförhållanden (1994: 1512) 15.12.1994 Lag 1994:1513	Lag (1971:112)
Yhdistynyt kuningaskunta	Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations of 22 July 1999 (Statutory Instrument 1999 N° 2083) revoking the Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations of 1994	Unfair Contract Terms Act (UCTA), 1977 (Säädöstä ei ole muutettu, ja se on edelleen voimassa) Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations (UTCR), 8.12.1994 (Statutory Instrument 1994 No. 3159)

LIITE II - Eri elinkeinoaloja koskevat tutkimukset sekä tuki useissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti nostettaville kieltokanteille

a) Eri elinkeinoaloja koskevat tutkimukset

(1) **Kohtuuttomat ehdot tiettyjen tavaroiden hankintasopimuksissa (Prof. Hans Micklitz, Berliini (D))** : tutkimuksessa tarkastellaan vaikutuksia, joita direktiivillä 93/13/ETY on kulutustavaroiden myyntisopimuksiin jäsenvaltioissa. Tutkimuksessa analysoidaan 545 myyntisopimusta neljältä alalta: autot (155), pyykinpesukoneet (119), huonekalut (124) ja videonauhurit (147). Tutkimus osoittaa, että vakiosopimuksia käytetään yleisesti näillä aloilla Saksassa, Alankomaissa, Ranskassa, Portugalissa ja Italiassa. Sen sijaan vakiosopimuksia ei ole juuri lainkaan Tanskassa, Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Todetut kohtuuttomat ehdot koskivat useimmiten elinkeinonharjoittajan vahingonkorvausvelvollisuuden rajoittamista (301 sopimuksessa) ja lakisääteisten takuiden poistamista (267 sopimuksessa). Nämä kaksi ongelmaryhmää olivat yleisimpiä kaikilla neljällä analysoidulla alalla.

Tutkimuksesta ilmeni myös, että analysoiduissa sopimuksissa oli tiettyjä jäsenvaltiokohtaisia eroja. Ranskassa, Alankomaissa, Saksassa, Espanjassa ja Italiassa sopimuksissa on pääasiassa vahingonkorvausvastuun ja lakisääteisen takuun poistamista tai rajoittamista koskevia ehtoja. Belgiassa yleisimmät kohtuuttomat ehdot koskevat puolestaan oikeussuojakeinojen rajoittamista tai niiden käytön estämistä. Tanskassa taas yleisimmät kohtuuttomat ehdot koskevat hinnan yksipuolista muuttamista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa yleisimpiä ovat ehdot, joissa elinkeinonharjoittaja peruu yksipuolisesti sopimusvelvoitteensa.

(2) **Kohtuuttomat ehdot tietyissä vakuutussopimuksissa (Montpellier'n oikeustieteellinen tiedekunta (F))**: Tutkimuksessa analysoitiin 440 vakuutussopimusta, jotka jakaantuivat kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kesken ja kahteen pääryhmään (auto- ja kotivakuutus). Tutkimuksessa todettiin, että jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja (esim. tanskalaisissa sopimuksissa ei ollut ainuttakaan kohtuutonta ehtoa, kun taas muissa jäsenvaltioissa tehdyissä sopimuksissa oli lähes aina tietyn tyyppisiä kohtuuttomia ehtoja). Yleisimmät kohtuuttomat ehdot olivat ehtoja, joissa epäselvyyden ja epätarkkuuden vuoksi annetaan vakuutuksenantajalle valta määritellä sopimuksen sisällön merkitys. Vakuutuksenantaja saa näin kohtuuttoman ylilyöntiaseman. Ehtojen epätäsmällisyys näyttää olevan huomattava ongelma erityisesti Alankomaissa, Espanjassa, Luxemburgissa ja Kreikassa. Yleisiä olivat myös ehdot, joiden nojalla vakuutuksenantaja voi viivästyttää korvauksen suorittamista (ainoastaan Tanskassa ja Italiassa tehdyissä sopimuksissa ei ollut näitä ehtoja). Tutkimuksessa havaittiin myös, että vakuutussopimuksissa on huomattavia eroavuuksia. Esimerkiksi saksalaisissa, belgialaisissa, ranskalaisissa ja italialaisissa sopimuksissa oli kohtuuttomia ehtoja, joiden nojalla vakuutuksenantaja voi yksipuolisesti irtisanoa sopimuksen vahinkotapahtuman jälkeen. Tällaisia ehtoja ei ollut espanjalaisissa, irlantilaisissa, hollantilaisissa tai portugalilaisissa sopimuksissa. Kohtuuttoman pitkää irtisanomisaikaa koskevia ehtoja oli saksalaisissa, belgialaisissa, kreikkalaisissa ja italialaisissa sopimuksissa mutta ei espanjalaisissa, ranskalaisissa, irlantilaisissa, luxemburgilaisissa, hollantilaisissa eikä portugalilaisissa sopimuksissa.

(3) **Kohtuuttomat ehdot rahoituspalvelujen alalla (Confédération syndicale du cadre de vie (F))**: Tässä vuonna 1994 tehdyssä tutkimuksessa analysoitiin 87 ajoneuvojen rahoitussopimusta ja 88 tilisopimusta. Tutkimus osoitti, että kohtuuttomat ehdot olivat hyvin yleisiä.

Ajoneuvojen rahoitussopimuksissa oli hyvin usein kohtuuttomia ehtoja, joissa rajoitettiin kuluttajien oikeussuojakeinoja (34 sopimusta). Lisäksi usein määrättiin, että kuluttaja joutuisi sopimusvelvoitteensa laiminlyödessään maksamaan huomattavia sopimussakkoja (28 sopimusta). Tilisopimusten osalta havaittiin, että Alankomaissa, Belgiassa, Kreikassa ja Tanskassa toimivat pankit käyttävät muodoltaan ja sisällöltään hyvin samankaltaisia yleisiä sopimusehtoja. Pankkialan yleisimmät kohtuuttomat ehdot ovat ehtoja, jotka koskevat pankin vastuun rajoittamista tai poistamista kokonaisuudessaan (43 sopimusta). Tämän tyyppisiä ehtoja ei kuitenkaan sisälly Espanjassa, Luxemburgissa tai Saksassa toimivien pankkien yleisiin sopimusehtoihin.

(4) **Kohtuuttomat ehdot yksityishenkilöiden autonvuokrasopimuksissa EU:ssa (UFC Que choisir (F))**: Tutkimuksessa tarkasteltiin autonvuokrasopimuksen ehtoja direktiivissä asetettujen perusteiden mukaisesti. Havaitut kohtuuttomat ehdot liittyivät useimmiten vuokraajan vastuun ankaroittamiseen (esimerkiksi kaikissa ranskalaisissa, kreikkalaisissa, italialaisissa, luxemburgilaisissa ja hollantilaisissa sopimuksissa oli tämän tyyppinen ehto) ja elinkeinonharjoittajan vastuun rajoittamiseen tai poistamiseen (tällainen ehto sisältyi kaikkiin espanjalaisten, italialaisten, irlantilaisten, hollantilaisten, saksalaisten ja englantilaisten sopimusten yleisissä ehtoihin). Lisäksi useimmissa belgialaisissa, espanjalaisissa, italialaisissa, irlantilaisissa, luxemburgilaisissa ja saksalaissa sopimuksissa annettiin elinkeinonharjoittajalle oikeus muuttaa sopimusta yksipuolisesti. Ainoastaan portugalilaisissa ja hollantilaisissa sopimuksissa ei ollut tällaisia ehtoja. Samojen yritysten useiden eri sopimusten vertailun perusteella todettiin, että yritykset laativat sopimuksia ottaen huomioon kulloinkin kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mukaisen valvonnan. Keskikokoisten yritysten ja kansainvälisten suuryritysten sopimusehtojen vertailu puolestaan osoitti, että sopimukset ovat sisällöltään hyvin homogeenisia, koska kohtuuttomina pidettävien ehtojen määrä ei vaihtele merkittävästi yritysten koon mukaan.

(5) **Kohtuuttomat ehdot Euroopan matkailualalla (Bishop & Robertson Chalmers)**: Tutkimuksessa tarkasteltiin matkanjärjestäjien ja matkatoimistojen laatimien matkaesitteiden ja sopimusten yleisiä sopimusehtoja useilla eri matkailualoilla (lomakiinteistöt, kiinteistöjen osa-aikainen käyttöoikeus, autonvuokraus, matkat, risteilyt ja muut palvelut) 18 ETA:n jäsenvaltiossa. Tutkimusotos oli yhteensä 1773 sopimusta ja esitettä. Otoksesta löydettiin 356 kohtuutonta ehtoa, joista 87 ehtoa luokiteltiin kohtuuttomaksi direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetun yleisen perusteen nojalla. Kohtuuttomiksi katsotuista 356 ehdosta 101 ehtoa liittyi sopimukseen perustuvaan vastuuseen (huomattavin ongelma-alue), ja tällaisia ehtoja oli erityisesti belgialaisissa, espanjalaisissa, portugalilaisissa, irlantilaisissa, sveitsiläisissä ja norjalaisissa sopimuksissa. 56 ehtoa liittyi sopimuksen riitauttamiseen ja muotoiluun (tanskalaisissa, suomalaisissa, irlantilaisissa, brittiläisissä ja italialaisissa sopimuksissa oli huomattava määrä tällaisia ehtoja; hollantilaisissa ja norjalaisissa sopimuksissa ei niitä sen sijaan ollut lainkaan), 50 ehtoa sopimuksen peruuttamiseen ja 47 ehtoa sopimuksen mukaisen hinnan muuttamiseen (itävaltalaisissa sopimuksissa ei ollut yhtäkään tämän tyyppistä ehtoa). Merkittävää on, että brittiläisissä, belgialaisissa

ja itävaltalaisissa sopimuksissa oli huomattava määrä ehtoja, joilla rajoitetaan oikeussuojakeinojen käyttämistä tai estetään tämä mahdollisuus kokonaisuudessaan.

(6) **Direktiivin 93/13/ETY soveltaminen yleishyödyllisiin palveluihin (National Consumer Council (UK) ja Institut national de la Consommation (F))**: Tutkimuksessa tarkasteltiin kohtuuttomia ehtoja tiettyjen palvelujen (vesi, sähkö, posti ja telekommunikaatio, kaasu, rautatiet, yleiset liikennevälineet, terveydenhuoltopalvelut) viestintähankintasopimusten yleisissä ehdoissa ja tutkittiin, voitiinko näitä ehtoja valvoa direktiivin 93/13/ETY puitteissa. Todettiin, että kohtuuttomia ehtoja ei ollut lainkaan Ranskan sähkösopimusten yleisissä ehdoissa eikä Espanjan linja-auto- ja metroliikennesopimusten yleisissä ehdoissa. Sen sijaan palvelun- tai tavarantoimittajan ja kuluttajan välisiä suhteita säätelevissä sopimuksissa oli usein kohtuuttomia ehtoja, jotka koskivat erityisesti palvelun- tai tavarantoimittajan yksipuolista muuttamis- tai purkamisoikeutta (esimerkiksi vesisopimukset Itävallassa, Suomessa, Ranskassa, Kreikassa ja Portugalissa) sekä palvelun- tai tavarantoimittajan vastuuvapautta palvelun keskeytyessä (sähkösopimukset Belgiassa ja Ruotsissa). Mahdollisuus valvoa yleishyödyllisiin palveluihin liittyvien sopimusten sisältöä vaihteli huomattavasti eri valtioissa. Tiettyjä kansallisia järjestelmiä (Itävalta, Tanska ja Kreikka) lukuun ottamatta ehtojen valvontaa oli rajoittamassa direktiivin 1 artiklan 2 kohta tai vastaava jo voimassa ollut säännös, normihierarkian käsite, toimivaltojen erillisyyden sääntö tai palvelun- tai tavarantoimittajan ja kuluttajan suhteen jääminen sopimussuhteiden ulkopuolelle. Tutkimuksen tekijät painottivat, että yleishyödylliset palvelut olisi saatettava täysimääräisesti direktiivin mukaisen valvonnan alaan joko riippumattoman elimen suorittaman etukäteisvalvonnan tai jälkikäteen suoritettavan valvonnan avulla.

(7) Kohtuuttomat ehdot matkustaja- ja rahtilentoliikenteessä (Frere Cholmeley Bischoff Solicitors ja Internationales Institut für Luft- und Raumfahrtrecht der Universität Leiden)

Tutkimuksessa analysoitiin unionin ilmatilassa operoivien 24 lentoyhtiön (joista 21 lentoyhtiön kotipaikka oli jäsenvaltioissa) sopimusehtoja, IATA:n hyväksymiä sopimusehtoja koskevia suosituksia (suositukset 724, 724a ja 745) sekä lentoliikenteen yleisiä sopimusehtoja (erityisesti suositusta 1724).

Tutkimus osoitti, että huomattava osa ehdoista voitiin luokitella kohtuuttomiksi. Erityisesti IATA:n suosituksiin perustuvat ehdot olivat usein kohtuuttomia.

Tutkimuksessa todettiin, että unionin olisi aiheellista antaa suuntaviivoja direktiivin 93/13/ETY soveltamisesta lentoyhtiöiden yleisiin sopimusehtoihin. Näissä suuntaviivoissa voitaisiin tarkastella sekä yleisten sopimusehtojen sisältöä että tapoja saattaa ne matkustajien ja asiakkaiden tietoon.

b) Useissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti vireille pantavien kieltokanteiden tukeminen

(1) **Kohtuuttomat ehdot uusia teknologioita koskevissa sopimuksissa (koordinoija: Confédération syndicale du cadre de vie (F))**: Tässä pilottihankkeessa pyrittiin määrittämään direktiivin 93/13/ETY vaikutukset kuluttajasopimusten (matkapuhelin- sekä kaapeli- ja satelliittitelevisiosopimusten)

sisältöön ja niiden yhtenäistymiseen viidessä unionin maassa (Belgiassa, Ranskassa, Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa). Lisäksi tavoitteena oli muuttaa kohtuuttomat sopimusehdot joko neuvottelu- tai oikeusteitse tasapainoisiksi sekä kuluttajien että elinkeinonharjoittajien kannalta ja sitä välttää tulevat riitatilanteet. Neuvotteluista saatiinkin myönteisiä tuloksia. Esimerkiksi tietyt kaapelitelevisio-operaattorit antoivat sitoumuksen siitä, että ne eivät enää yksipuolisesti muuta tilaussopimuksen mukaisia hintoja ja kanavavalikoimia. Lisäksi ne sitoutuivat ilmoittamaan asiakkaille kaikista muutoksista ja antamaan heille irtisanomismahdollisuuden. Muina tuloksina voidaan mainita, että operaattorit eivät peri hintaa keskeytyneestä palvelusta, kun keskeytys kestää yli 48 tuntia, ja että tietyt operaattorit palauttavat takuumaksun jo yhden kuukauden kuluessa, kun palautus kesti ennen 60 päivää. Operaattorit antavat tilaajien käyttöön tiettyjä laitteita (dekooderi jne.). Mikäli laite vaurioitu tai se varastetaan, operaattorit eivät enää vaadi tilaajaa korvaamaan tai korjaamaan laitetta, ellei tilaaja ole itse syyllinen vahinkoon tai varkauteen. Vaikka hanke on käynnissä ilman komission yhteisrahoitusta, sen puitteissa on pantu vireille jo neljä kieltokannetta Ranskassa, Espanjassa ja Italiassa.

(2) **Yhteishanke, jolla pyritään poistamaan kohtuuttomat ehdot autonvuokraussopimuksista (koordinoija: EDOCUSA (E)):** Yhteishankkeeseen osallistui kuusi kuluttajajärjestöä. Hankkeessa tarkasteltiin kuudessa Euroopan maassa toimivien viiden suuren autonvuokraamon yleisiä sopimusehtoja, ja tavoitteena oli poistaa kohtuuttomat ehdot vakiosopimuksista joko neuvottelu- tai oikeusteitse. Hankkeessa analysoitiin 21 vakiosopimusta. Yritysten kanssa neuvoteltiin, jotta ne olisivat muuttaneet yleiset sopimusehtonsa kansallisten täytäntöönpanosäädösten mukaisiksi. Koska neuvotteluissa ei päästy konkreettisiin tuloksiin, kuluttajajärjestöt vaativat kohtuuttomina pitämiensä ehtojen käytön kieltämistä oikeusteitse. Osa yrityksistä reagoi kanteiden nostamiseen ja allekirjoitti järjestöjen kanssa vuonna 1998 sopimuksia kyseisten ehtojen muuttamisesta.

(3) **Yhteishanke, jolla pyritään poistamaan kohtuuttomat ehdot kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevista sopimuksista (koordinoija: Test Achats (BE)) ja yhteishanke, jolla pyritään poistamaan kohtuuttomat ehdot matkasopimuksista (koordinoija: EDIDECO (PT))**:
Näissä kahdessa hankkeessa, joita johtavat seitsemän jäsenvaltion (B, F, I, P, E, Lux ja NL) kuluttajajärjestöt, pyritään kartoittamaan matkapaketteja ja kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevien sopimusten kohtuuttomat ehdot ja poistamaan ne joko neuvottelu- tai oikeusteitse. Parhaillaankin on vireillä ehtojen kieltämistä koskevia kanteita. Sopimuspuolilta saatujen tuoreimpien tietojen mukaan matkapakettialan yritysten kanssa käydään lupaavalta vaikuttavia neuvotteluja. Kiinteistöjen osa-aikaisen käyttöoikeuden alalla tilanne vaikuttaa siltä, että joissakin maissa juuri toteutettu direktiivin 94/47/ETY täytäntöönpano on poistanut joitakin elinkeinonharjoittajia markkinoilta ja saanut osan elinkeinonharjoittajista muuttamaan yleiset sopimusehtonsa uuden kansallisen lainsäädännön mukaisiksi. Tällaisissa tapauksissa näitä uusia sopimusehtoja on arvioitava vielä uudelleen.

LIITE III - CALB-tietokannan perusteella laaditut tilastot

Tämän kertomuksen liitteenä on kaavioita, joilla annetaan yleiskuva CLAB-tietokantaan tähän mennessä syötetyistä tiedoista ja tuloksista. CALB-tietokanta sisältää tietoja 7 649 tapauksesta.

Kaavioissa 1–7 kuvataan yleisluontoisesti kantaan kerättyjä tietoja. Myöhempien kaavioiden perusteella voidaan sen sijaan analysoida yksityiskohtaisemmin sopimusehtoja (kaaviot 8–11) ja niiden merkitystä tietyillä elinkeinoaloilla (kaaviot 12.A–15.B).

Kaaviossa 1 tarkastellaan päätöstyyppiä, jolla jokin ehto on mahdollisesti todettu kohtuuttomaksi. CLAB-tietokantaan sisältyy tuomioistuinten päätösten (yleisin päätöstyyppi) lisäksi hallinnollisia päätöksiä, välitystuomioistuinten päätöksiä, asianosaisten välisiä ratkaisuja sekä tietyissä jäsenvaltioissa tehtyjä elinkeinoalakohtaisia itsesäätelypäätöksiä.

Kaaviossa 2 tarkastellaan kannetyyppejä. Kanteet voivat olla yksittäisiä kanteita (toinen asianosaista saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi), ennaltaehkäiseviä kanteita (esim. kohtuuttomien ehtojen poistamista koskevat kieltokanteet, suositukset ja itsesäätelyjärjestelmät) tai yhteisiä kanteita (kuluttajajärjestöt voivat joissakin jäsenvaltioissa liittyä asianosaisiksi yksittäiseen kanteeseen ja pyytää toimivaltaista elintä kieltämään kohtuuttomien ehtojen käytön).

Kaavio 3 esittää tulosta, johon kohtuuttomuusarvioinnissa on päädytty. Lisäksi kaaviossa näkyvät ne päätökset, joissa tapauksiin ei ole sovellettu kohtuuttomia ehtoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä, koska tapaukset ovat jääneet kansallisen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

Kaavio 4 havainnollistaa päätöksen kohteena olleiden sopimusehtojen sopimustyyppejä. Päätöksiä on tehty myynti-, vuokraus-, leasing- ja palvelusopimuksista. Palvelusopimukset, joita suurin osa tietokannan sopimuksista on, jakautuvat tavaroihin liittyviin palvelusopimuksiin (korjaus, asennus, ylläpito, takuut, huolto jne.) sekä tavaroihin liittymättömiin sopimuksiin (pankkipalvelut, vakuutukset, luotonanto, liikenne, sähkö, kaasu, vesi, terveyspalvelut jne.)

Kaavio 5 kuvaa asianosaisten asemaa. Suurin osa tietokantaan syötetyistä päätöksistä koskee kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä sopimuksia (kuluttajan käsite on yleensä johdettu direktiivistä ja toisinaan kansallisesta lainsäädännöstä, jonka soveltamisala on joskus direktiivin soveltamisalaa laajempi). Tietokannassa on kuitenkin päätöksiä myös elinkeinonharjoittajien välisistä vakiosopimuksista. Tällaisten päätösten sisällyttäminen tietokantaan on perusteltua, koska niiden ratkaisut saattavat olla sovellettavissa kuluttajasopimuksiin.

Kaaviosta 6 ilmenee tehtyjen päätösten jakautuminen suhteessa direktiivin täytäntöönpanon määräaikaan. Kirjatuista 7 649 tapauksesta noin 3000 tapauksessa on annettu ratkaisu ennen 1.1.1995 (ensimmäinen ratkaisun teki Islannin korkein oikeus niinkin aikaisin kuin 4.11.1931).

Kaaviossa 7 kuvataan vireille pantujen kanteiden määrää ja laatua (yksittäinen vai ennaltaehkäisevä) valtioittain (tietokannassa on tietoja Euroopan unionin jäsenvaltioista sekä Islannista ja Norjasta). Kaaviosta ilmenee, että

ennaltaehkäisevillä kanteilla on korostunut merkitys Saksassa, Itävallassa, Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Belgiassa ja Espanjassa niitä käytetään jo huomattavasti vähemmän, Irlannissa ja Luxemburgissa tuskin ollenkaan.

Kaaviossa 8 tarkastellaan, sisältyikö arvioitu ehto direktiivin liitteessä annettuihin ohjeellisiin ehtoihin. Kannan 7 649 tapauksesta 4 497 (59 %) ehtoa sisältyy liitteen luetteloon. Tämä ilmentää sekä liitteen luettelon tärkeyttä (ja tarvetta kehittää sitä edelleen) että yleisen arviointiperusteen merkitystä jäljelle jääneiden 3 152 tapauksen (41 %) arvioinnissa.

Kaaviossa 9 jaotellaan edellä mainitut liitteen luettelon kattamat 4 497 tapausta suhteessa luettelon 17 alakohtaan (koska jotkin sopimusehdot voivat koskea useampia liitteen luettelon alakohtia, kirjattujen tapausten kokonaismääräksi saadaan tältä osin 5 274). Yleisimmät todetut ehdot koskivat b alakohtaa (kuluttajan laillisten oikeuksien poissulkeminen tai niiden rajoittaminen elinkeinonharjoittajan laiminlyödessä velvollisuuksiaan), e alakohtaa (suhteettoman suuren korvauksen vaatiminen velvollisuuksiaan laiminlyövältä kuluttajalta), i alakohtaa (kuluttajan sitominen ehtoihin, joihin hän ei ole voinut tutustua ennen sopimuksen tekemistä) ja q alakohtaa (kanneoikeuden ja muiden oikeussuojakeinojen poissulkeminen tai rajoittaminen).

Kaaviossa 10 tarkastellaan kohtuuttomiksi todettujen ehtojen sisältöä.

• 2 443 ehtoa, eli 28 prosenttia 8 858 ehdosta, koskee velvoitteita, joita elinkeinonharjoittaja oli asettanut kuluttajalle. Näistä ehdoista:

- 1003 ehtoa koskee oikeuksien poissulkemista tai rajoittamista

- 582 ehtoa koskee sopimusperusteisia seuraamuksia

- 296 ehtoa koskee erityisiä kuluja (erityisesti välityspalkkiot, vakuudet ja meklaripalkkiot)

- 228 ehtoa koskee vastuuta

- 156 ehtoa koskee takuumaksujen suorittamista

- 91 ehtoa koskee kuluttajan ilmoittamisvelvollisuutta tavaran virheen tapauksessa.

Lisäksi osa ehdoista koskee erilaisia "positiivisia" velvoitteita (esimerkiksi elinkeinonharjoittajan vaatimat reklamaatiomääräajat ja -tavat: CLAB AT 000012) ja "negatiivisia" velvoitteita (esimerkiksi nautintaoikeuden rajoittaminen vuokra- ja asennussopimuksissa: CLAB SE 000092 ja CLAB FR 000342)

• 1 380 kohtuutonta ehtoa, eli 16 % kaikista ehdoista, koskee elinkeinonharjoittajan vastuun poissulkemista tai rajoittamista (toimitettujen tavaroiden ja palvelujen virheet, elinkeinonharjoittajan tai kolmannen osapuolen aiheuttamat vahingot, virheet tavaroiden ja palvelujen toimittamisessa jne.).

• 1 133 ehtoa, eli 13 % kaikista ehdoista, koskee yleisten sopimusehtojen esittämistä (niiden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä) ja niiden vaikutusta kuluttajan kannalta (elinkeinonharjoittajan pois jättämät tai mukaan ottamat ehdot sopimuksen voimassaolon aikana).

- 787 ehtoa, eli 9 % kaikista ehdoista, koskee hintaa ja sen maksamista (hinnan vahvistamista, muuttamista ja maksutapaa).

- 787 ehtoa, eli 9 % kaikista ehdoista, koskee sopimuksen päättymistä (päättämismenettelyjä, irtisanomista, pidentämistä, vetäytymistä jne.).

- 744 ehtoa, eli 8 % kaikista ehdoista, koskee elinkeinonharjoittajan velvoitteiden täytäntöönpanoa (tavaroiden tai palvelujen ominaispiirteitä, virheitä, toimittamista jne.).

- 694 ehtoa, eli 8 % kaikista ehdoista, koskee sopimuksen tekemistä (tekotapaa, pätevyyttä, muotoa jne.).

- 644 ehtoa, eli 7 % kaikista ehdoista, koskee oikeussuojakeinojen käyttämistä (toimivaltaisia tuomioistuimia, muutoksenhakua, sovellettavaa lakia, todistelua jne.).

- 177 ehtoa, eli 2 % kaikista ehdoista, koskee sopimuksen tulkintaa ja sen muuttamista (muutokset, siirtäminen jne.).

- 69 ehtoa, eli 1 % kaikista ehdoista, koskee sovellettavan lainsäädännön kiertämistä.

Kaaviossa 11 kuvataan kohtuuttomiksi todettujen ehtojen jakautumista elinkeinoaloittain. Kannassa on eniten oikeustapauksia kiinteistö- ja rahoituspalvelualoilla. Ryhmään "muut" kuuluvat esimerkiksi tilaussopimukset (sanoma- ja aikakauslehdet, maksulliset televisiokanavat jne.), korjaus- ja huoltopalvelut (avaimet, lukot, vaatteet, autot jne.), jätehuolto, ravintolapalvelut, valokuvankehitys, lotto- ja ravipelit, varastointi, pysäköintipalvelut, au pair-sopimukset, turvajärjestelmät ja matkapuhelinsopimukset.

Seuraavissa kaavioissa analysoidaan yksityiskohtaisesti tiettyjä elinkeinoaloja, joilla havaittiin huomattavan paljon kohtuuttomia ehtoja. Kysymyksessä ovat rahoituspalvelut (kaaviot 12A ja 12B), vakuutusala (kaaviot 13A ja 13B), kiinteistöala (kaaviot 14A et 14B) ja peruspalvelut (kaaviot 15A ja 15B). Kunkin elinkeinoalan osalta esitetään, mitä kohtuuttomat ehdot koskevat (kaavio A), sekä kohtuuttomien ehtojen määrä suhteessa kyseisen elinkeinoalan eri osa-alueisiin (kaavio B). Erittelemättömien palkkien (muut) sisällöstä annetaan lisäselvityksiä ja konkreettisia esimerkkitapauksia.

Kaaviot 12A ja **12B** koskevat rahoituspalveluja (kantaan on kirjattu 1 200 kohtuutonta ehtoa).

Kaaviosta 12A ilmenee, että rahoituspalvelualalla havaitut yleisimmät kohtuuttomat ehdot koskevat elinkeinonharjoittajan kuluttajalle asettamia velvoitteita (37 %), sopimuksen tekemistä (17 %), ehtojen esittämismuotoa ja vaikutusta (10%) sekä hintaa ja sen maksamista (9 %) ja sopimuksen päättymistä (8 %). Vähiten on kohtuuttomia ehtoja, jotka koskevat sovellettavan lainsäädännön kiertämistä (2 %) sekä sopimuksen tulkintaa ja sen muuttamista (2 %).

Kaaviosta 12B ilmenee, että kohtuuttomia ehtoja on erityisesti kulutusluottoihin liittyvissä sopimuksissa (37 % ehdoista on tavaraluottoja koskevissa ja 8 % hypoteekkiluottoja koskevissa sopimuksissa). Kohtuuttomia ehtoja on myös tilisopimuksissa (28 %), luotto- ja maksukorttisopimuksissa (9 %),

sijoitussopimuksissa (2 %), shekkitilisopimuksissa (2 %) ja pääomasiirtoja koskevissa sopimuksissa (2 %).

Palkkiin "muut" (12 %) sisältyy takaussopimuksia (CLAB DE 000004), takuusopimuksia (CLAB SE 000043), vekseleihin ja niiden perimiseen liittyviä toimia (CLAB FI 000179 ja CLAB ES 000341), säästötilinavaussopimuksia (CLAB AU 000346) sekä erityisesti tallelokeroiden vuokrasopimuksia (CLAB FR 000210) ja leasing-sopimuksia (CLAB BE 000477).

Kaaviot 13A ja 13B koskevat vakuutusalaa (kantaan on kirjattu 502 kohtuutonta ehtoa)

Kaaviosta 13A ilmenee, että kohtuuttomat ehdot koskevat varsinkin elinkeinonharjoittajan kuluttajalle asettamia velvoitteita (25 %), elinkeinonharjoittajan vastuuta (20 %), ehtojen esittämismuotoa ja vaikusta (16 %), elinkeinonharjoittajan velvoitteiden täytäntöönpanoa (12 %) ja sopimuksen päättymistä (10 %). Vähiten on kohtuuttomia ehtoja, jotka koskevat sovellettavan lainsäädännön kiertämistä (1 %) sekä hintaa ja sen maksamista (3 %).

Kaavio 13B osoittaa, että kohtuuttomia ehtoja on erityisesti kotivakuutus- (21%), autovakuutus- (21 %), tapaturmavakuutus-, (15 %), vastuuvakuutus- (13 %) ja henkivakuutussopimuksissa (8 %).

Palkkiin "muut" (31 %) sisältyy useita muita vakuutussopimusten kohtuuttomia ehtoja erityisesti oikeusturvavakuutusten (CLAB DE 000102 ja DE 000972) ja matkavakuutusten alalta (CLAB SE 000189). Kohtuuttomia ehtoja on myös esimerkiksi varkausvakuutuksissa (CLAB ES 000074), muita irtaimia esineitä kuin autoja koskevissa vakuutuksissa (CLAB IS 000021 et GR 000498), muuhun kuin asumiseen käytettäviä kiinteistöjä koskevissa vakuutuksissa (CLAB FI 000196), kuljetusalan vakuutuksissa (CLAB DE 000539), merivakuutuksissa (CLAB ES 000562) ja myrskyvakuutuksissa (CLAB DK 000007).

Kaaviot 14A ja 14B koskevat kiinteistöalaa (kantaan on kirjattu 1 336 kohtuutonta ehtoa).

Kaaviosta 14A ilmenee, että kohtuuttomat ehdot koskevat varsinkin elinkeinonharjoittajan kuluttajalle asettamia velvoitteita (29 %), ehtojen esittämismuotoa ja vaikutusta (12 %), hintaa ja sen maksamista (12 %) ja elinkeinonharjoittajan vastuuta (12 %). Vähiten on kohtuuttomia ehtoja, jotka koskevat sovellettavan lainsäädännön kiertämistä (1 %) sekä sopimuksen tulkintaa ja sen muuttamista (2 %).

Kaaviosta 14B ilmenee, että kohtuuttomia ehtoja oli yleisimmin rakennussopimuksissa (31 %), myyntisopimuksissa (16 %), sisustussopimuksissa (10 %), kiinteistönvälittäjäpalveluita koskevissa sopimuksissa (7 %) sekä lämmityssopimuksissa (6 %).

Palkkiin "muut" (29 %) sisältyvät ne lukuisat kohtuuttomat ehdot, joita havaittiin kiinteistönvuokrasopimuksissa (CLAB DE 000017), hissien huoltosopimuksissa (CLAB ES 000016) ja hälytysjärjestelmien asennussopimuksissa (CLAB NO 00015). Kohtuuttomia ehtoja on myös kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevissa sopimuksissa (CLAB DE 000329), kunnossapito- ja huoltosopimuksissa (CLAB GB

000056, BE 000320, DE 001156, FR 000479), vanhusten asumisjärjestelyjä koskevissa sopimuksissa (CLAB FR 000229) jne.

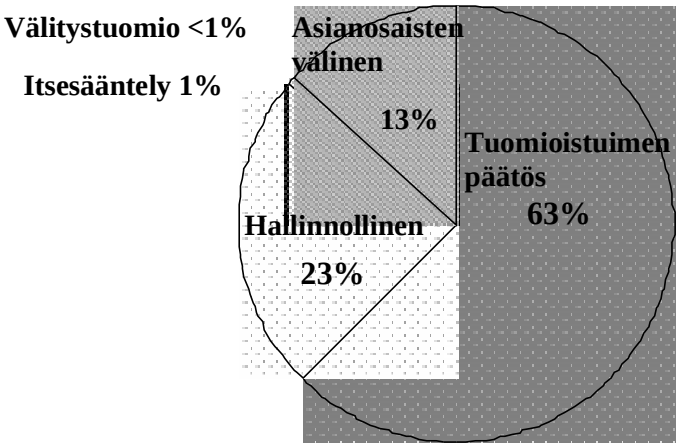
Kaaviot 15A ja 15B koskevat yleishyödyllisiä palveluja (kantaan on kirjattu 480 kohtuutonta ehtoa).

Kaaviosta 15A ilmenee, että kohtuuttomat ehdot koskevat yleisimmin elinkeinonharjoittajan kuluttajalle asettamia velvoitteita (28 %), ehtojen esittämismuotoa ja vaikutusta (15 %), hintaa ja sen maksamista (13 %), sopimuksen päättymistä (12 %) ja vastuuta (11 %).

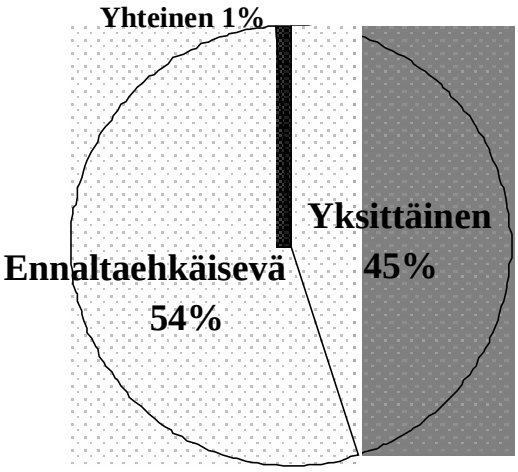
Kaaviosta 15B selviää, että kohtuuttomia ehtoja esiintyy paljon varsinkin sopimuksissa, jotka koskevan puhelinpalveluja (31 %), veden (13 %), kaasun (11 %) ja sähkön (8 %) toimittamista ja postipalveluja (1 %).

Palkki "muut" (37 %) kattaa kohtuuttomat ehdot, joita on runsaasti kaapelointisopimuksissa (CLAB DE 000648), Internet-palveluja koskevissa sopimuksissa (CLAB AT 000655) ja lämmitysjärjestelmien asentamista koskevissa sopimuksissa (CLAB DE 000601). Palveluihin liittyviä kohtuuttomia ehtoja on myös esimerkiksi hautauspalvelusopimuksissa (CLAB BE 000305), kotitalousjätteiden noutamista koskevissa sopimuksissa (CLAB DE 001528) ja kaasujohtojen ja -polttimien asentamista koskevissa sopimuksissa (CLAB DE 000431 ja DE 000519).

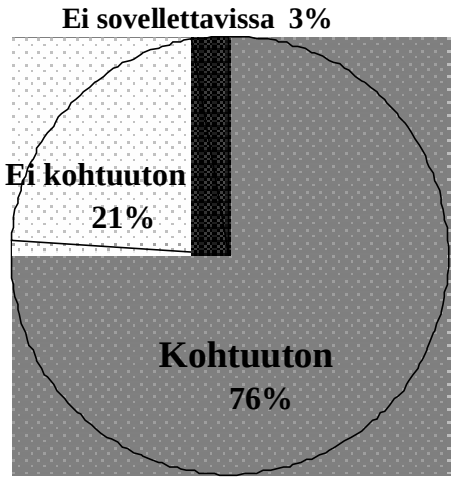
1. Päätöstyyppi



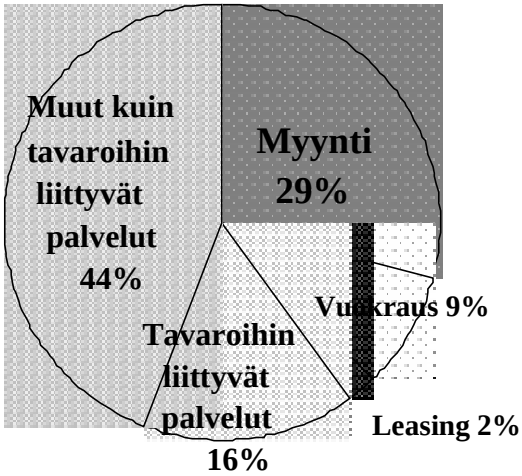
2. Kannetyyppi



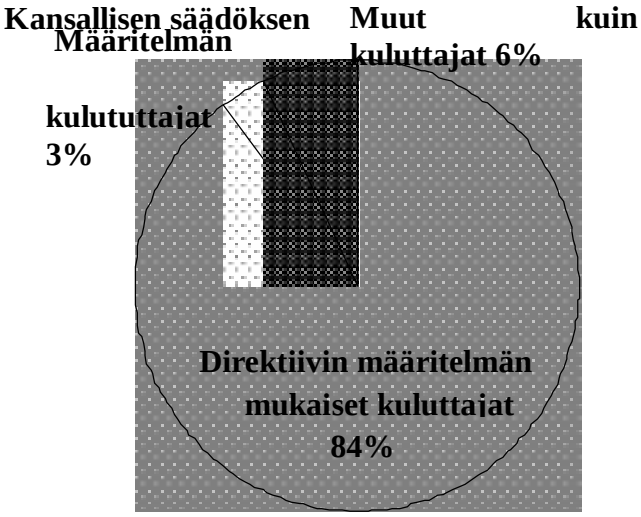
3. Arvioinnin tulos

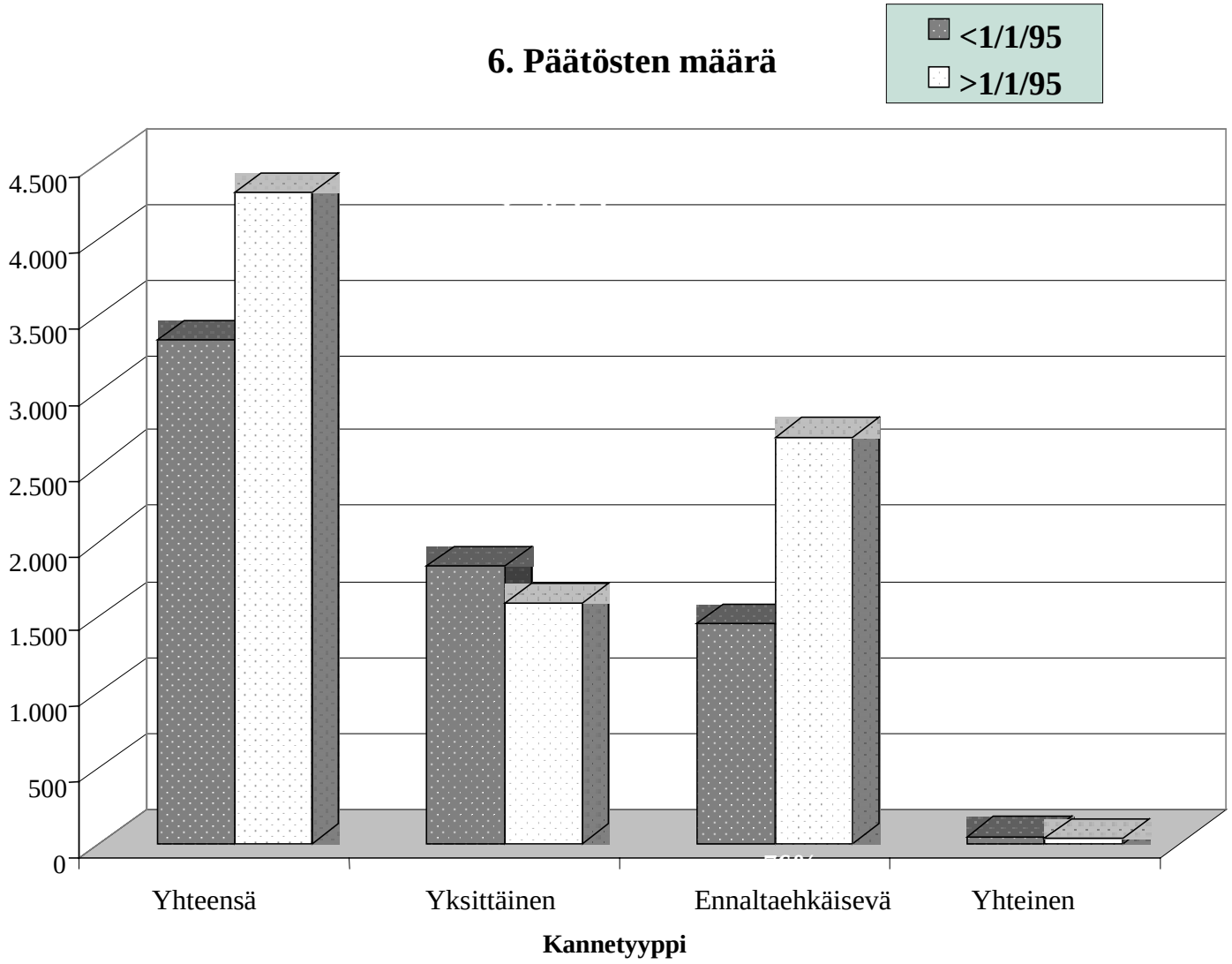


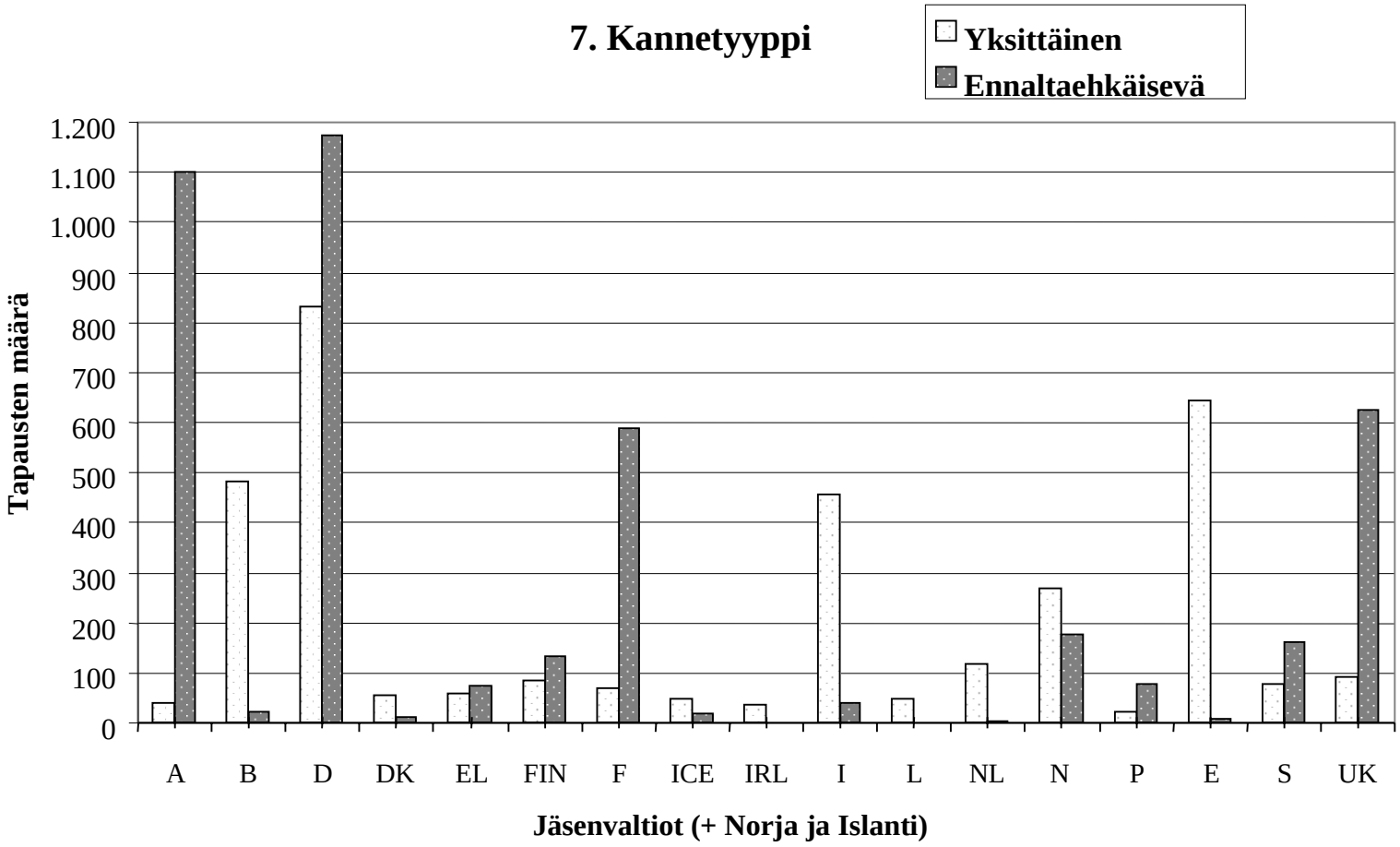
4. Sopimustyyppi



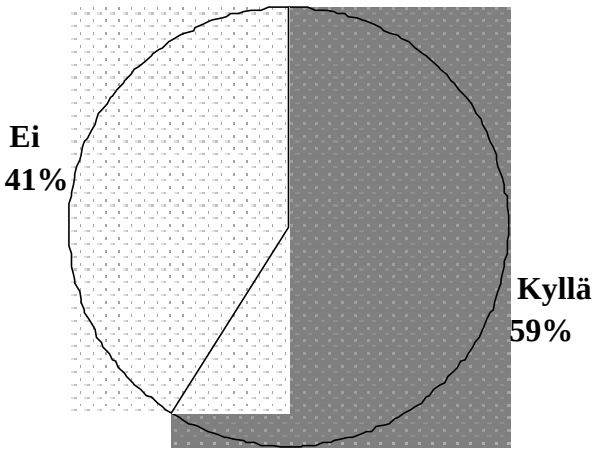
5. Asianosaisten asema



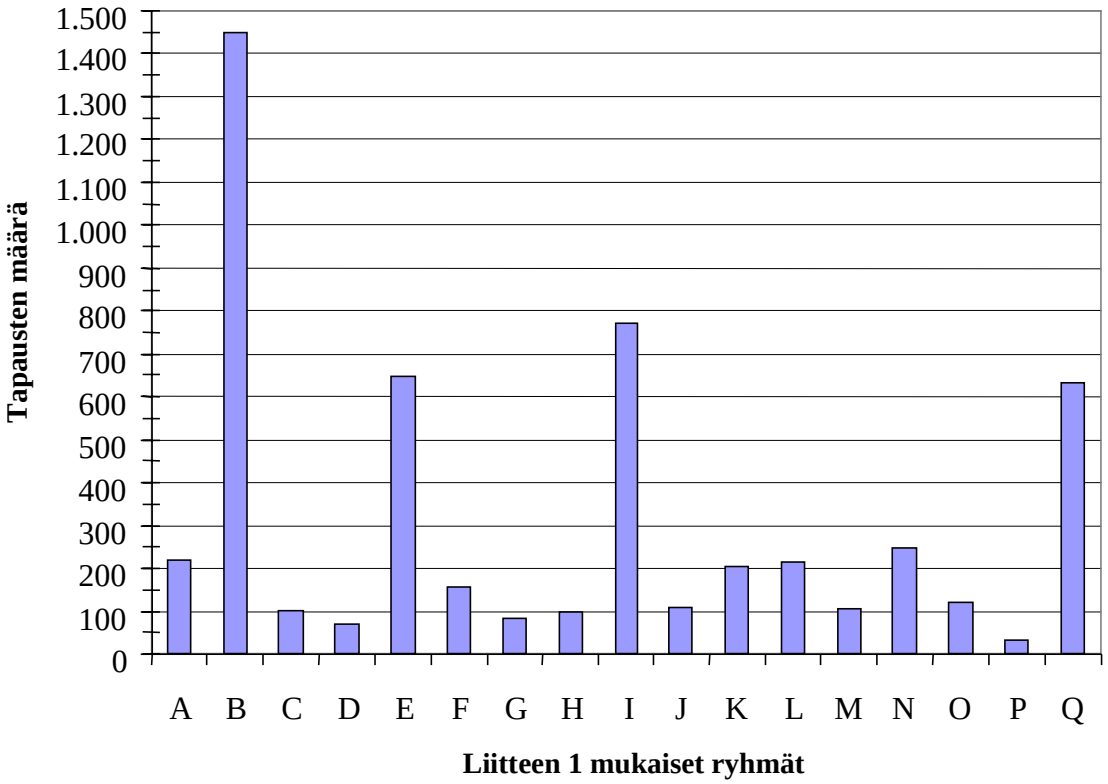

6. Päätösten määrä
<1/1/95
>1/1/95
4.500
4.000
3.500
3.000
2.500
2.000
1.500
1.000
500
0
Yhteensä
Yksittäinen
Ennaltaehkäisevä
Yhteinen
Kannetyyppi


7. Kannetyyppi
Yksittäinen
Ennaltaehkäisevä
Tapausten määrä
1.200
1.100
1.000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
A
B
D
DK
EL
FIN
F
ICE
IRL
I
L
NL
N
P
E
S
UK
Jäsenvaltiot (+ Norja ja Islanti)

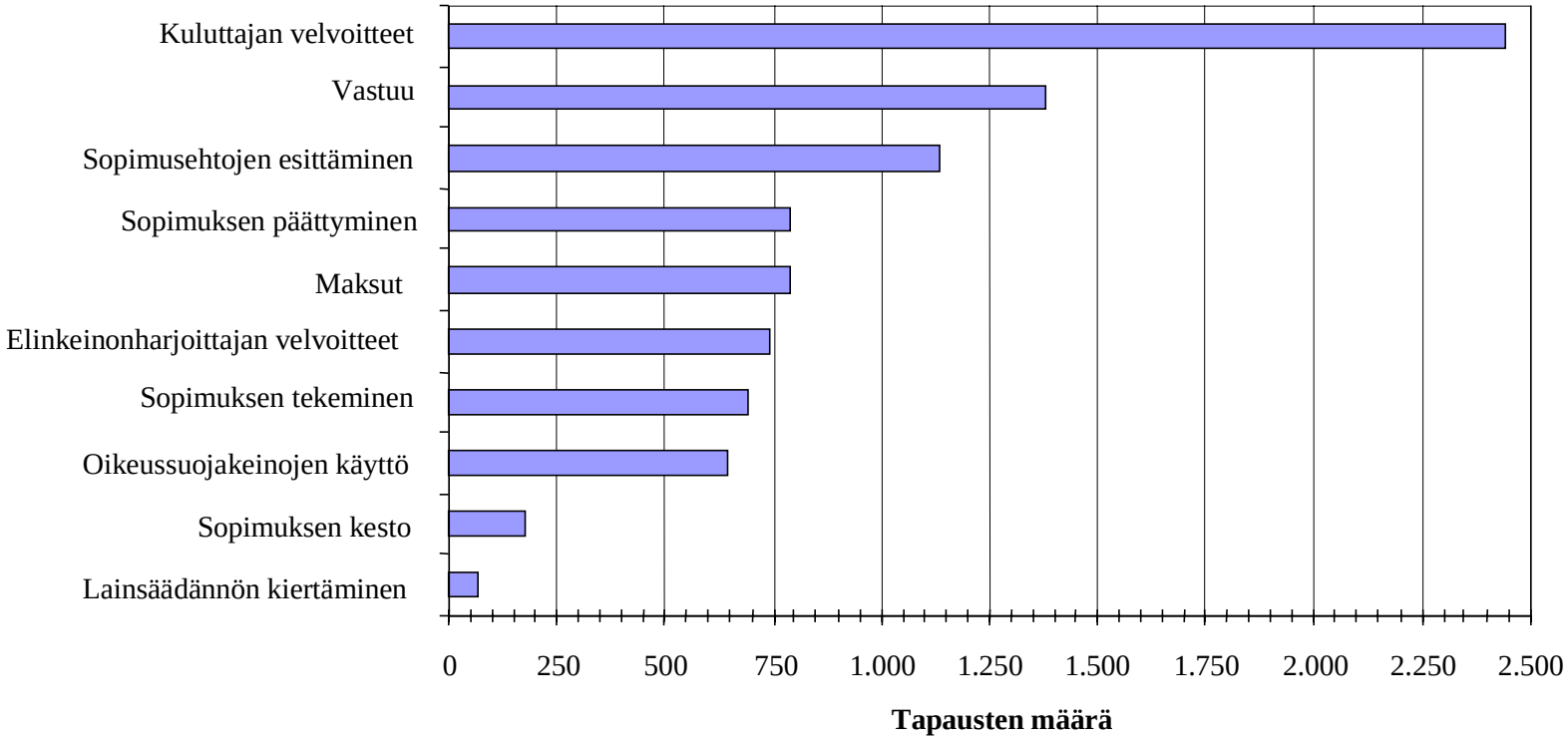
8. Direktiivin liitteeseen 1 sisältyvät ehdot



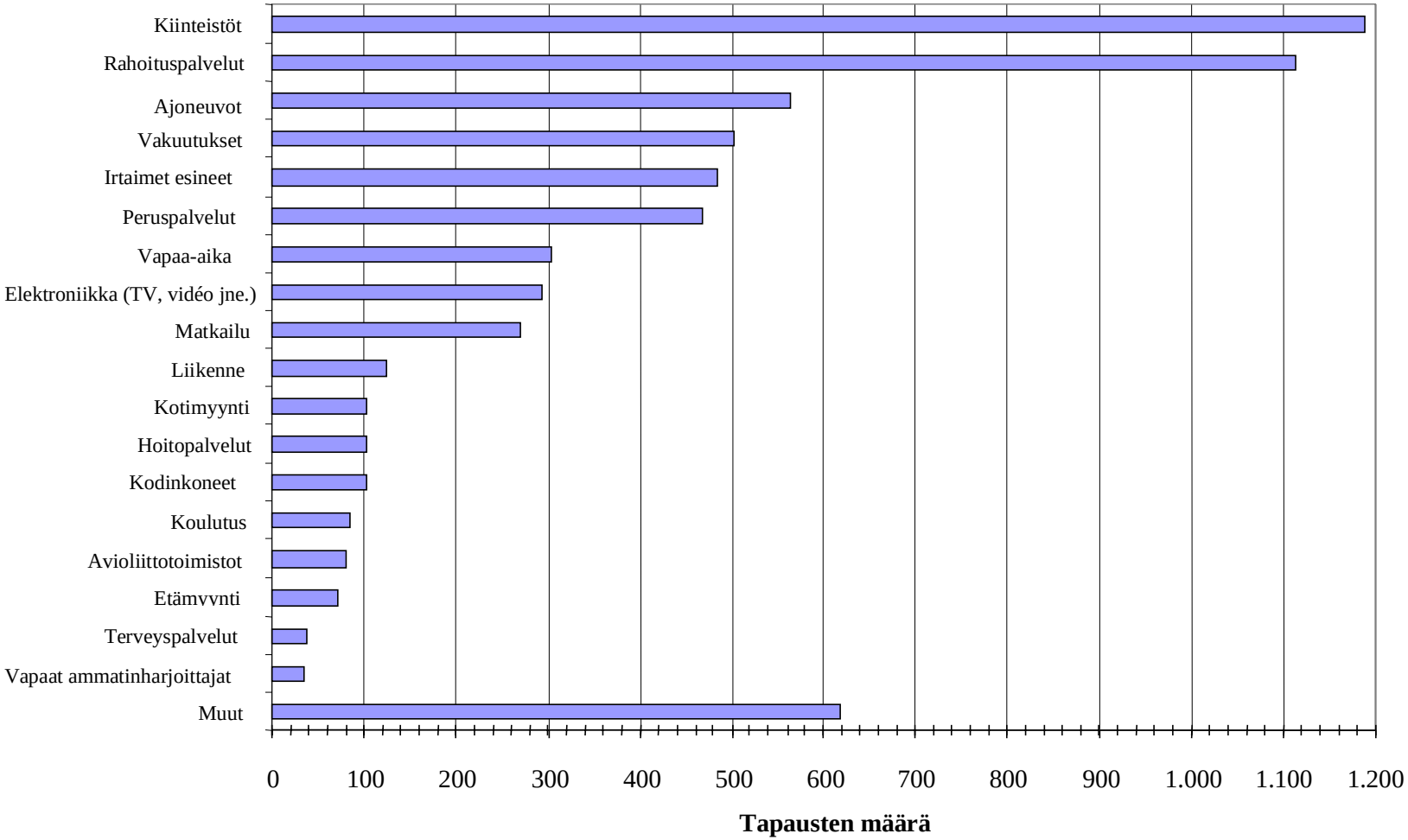
9. Ehtojen jaottelu direktiivin liitteen 1 mukaisiin ryhmiin



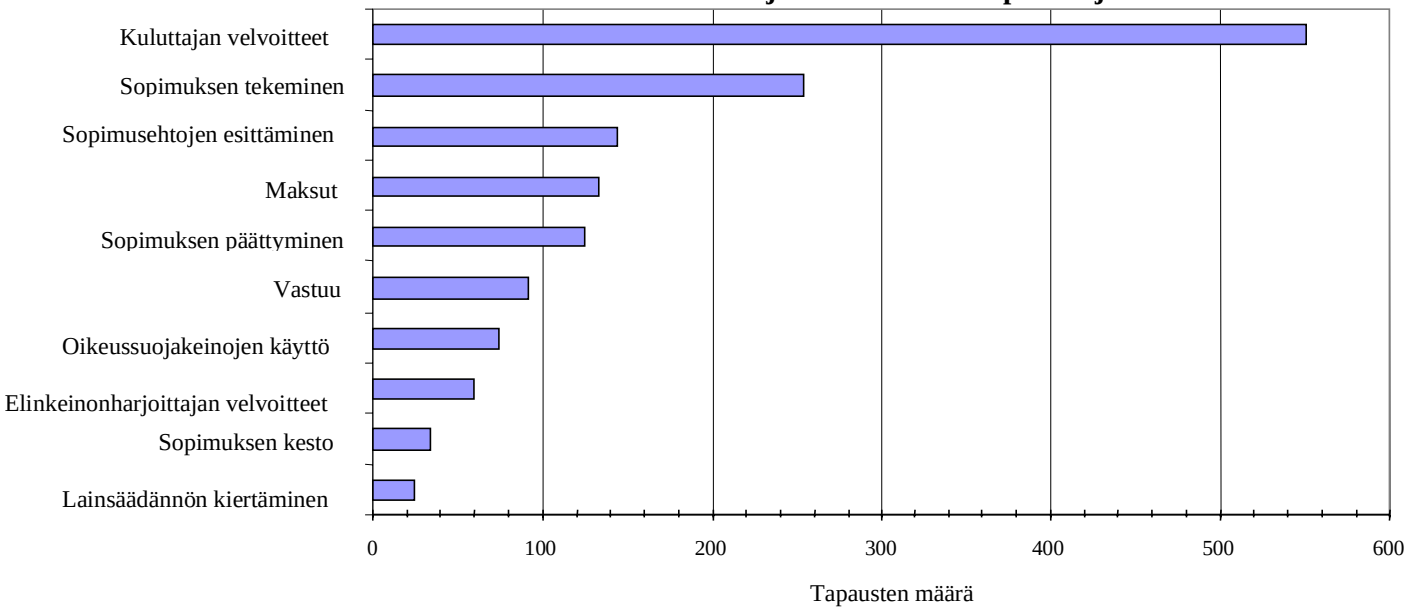
10. Kohtuuttomien ehtojen sisältö



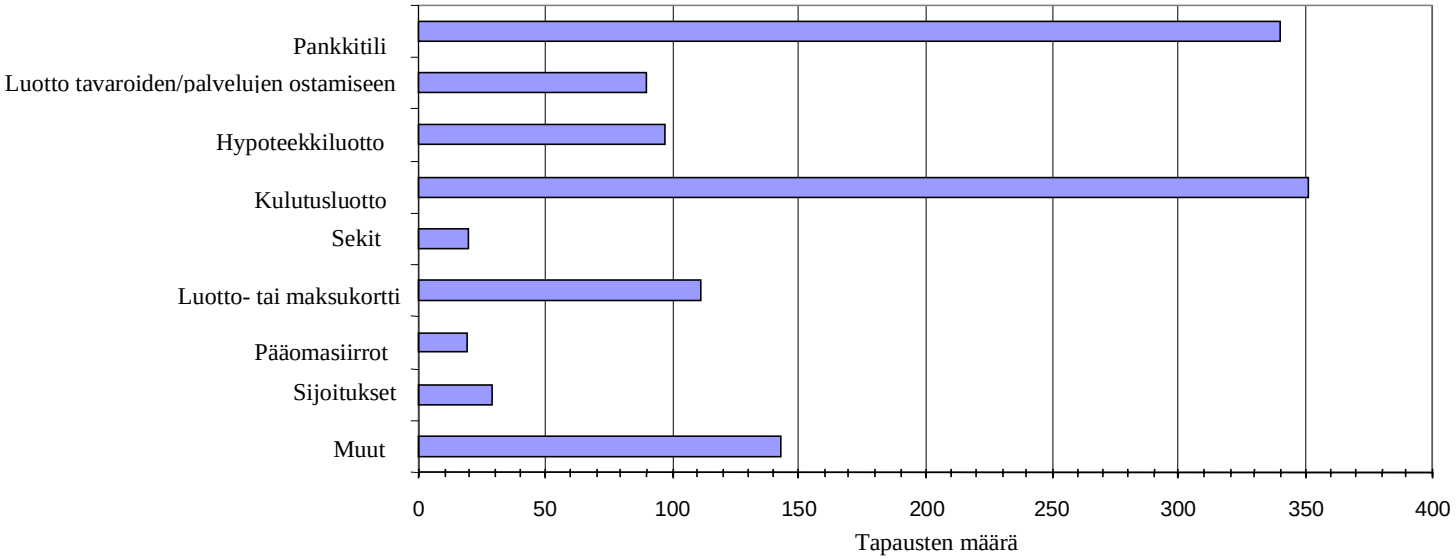
11. Kohtuuttomat ehdot elinkeinoaloittain



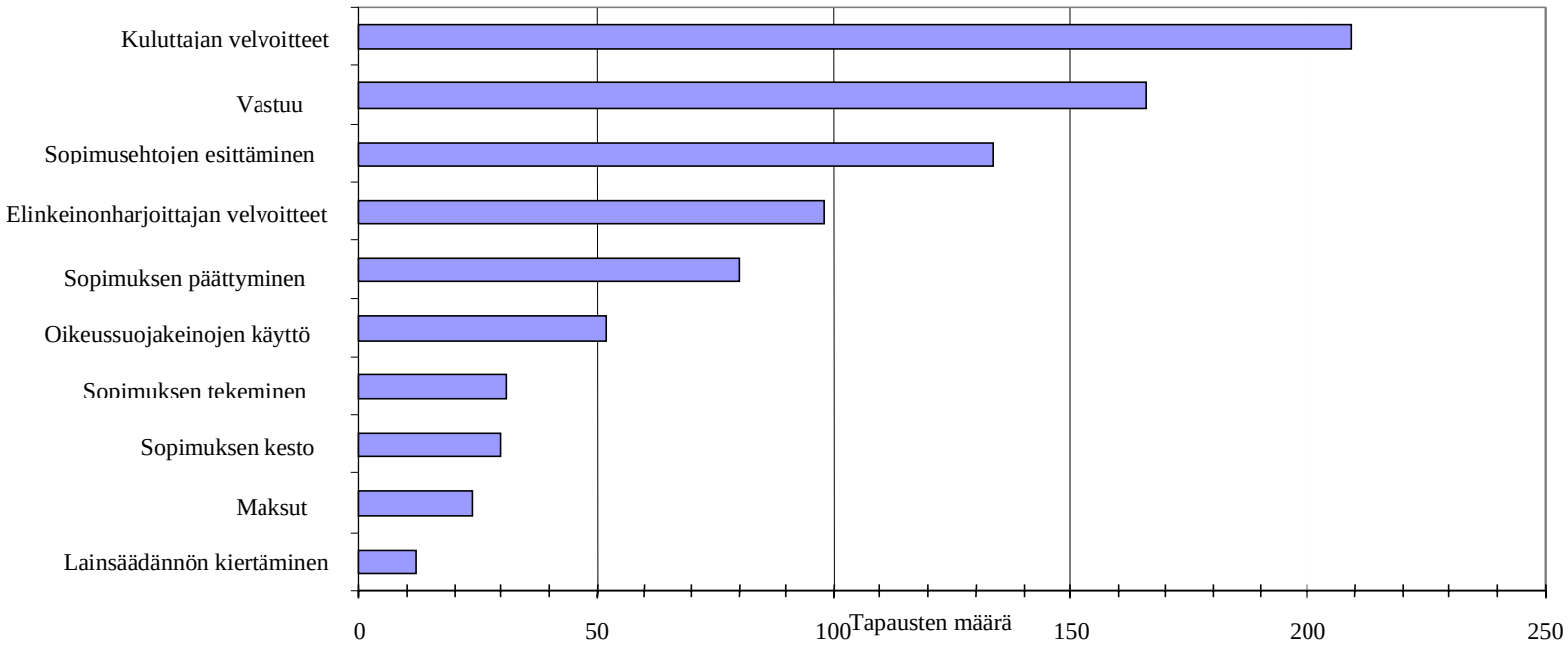
12A. Kohtuuttomien ehtojen sisältö rahoituspalvelujen alalla



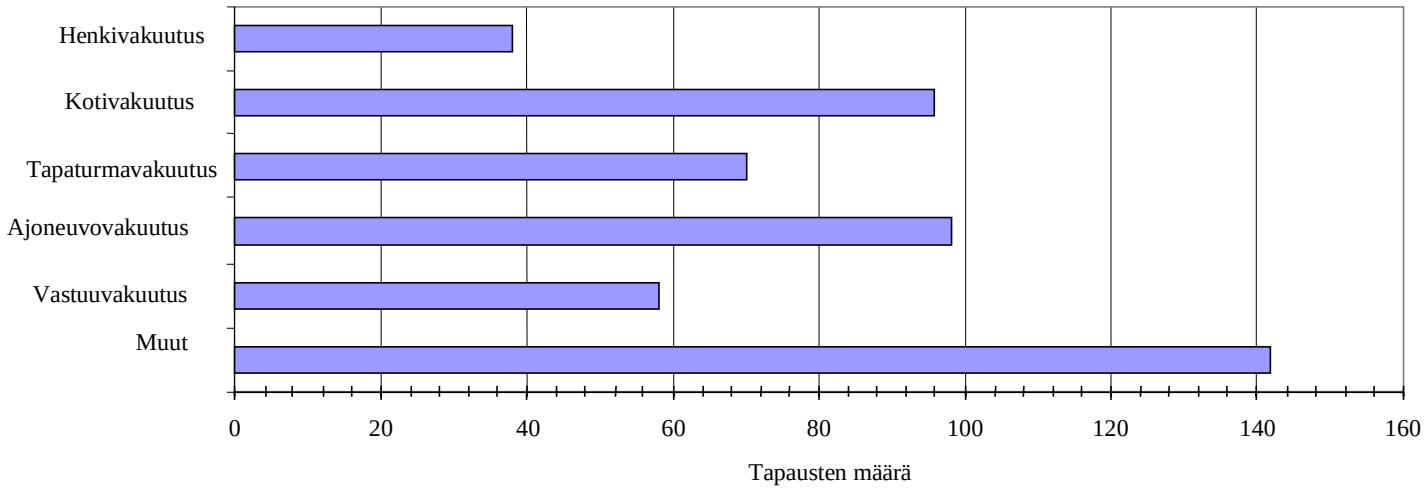
12B. Kohtuuttomat ehdot erilaisissa rahoituspalvelusopimuksissa



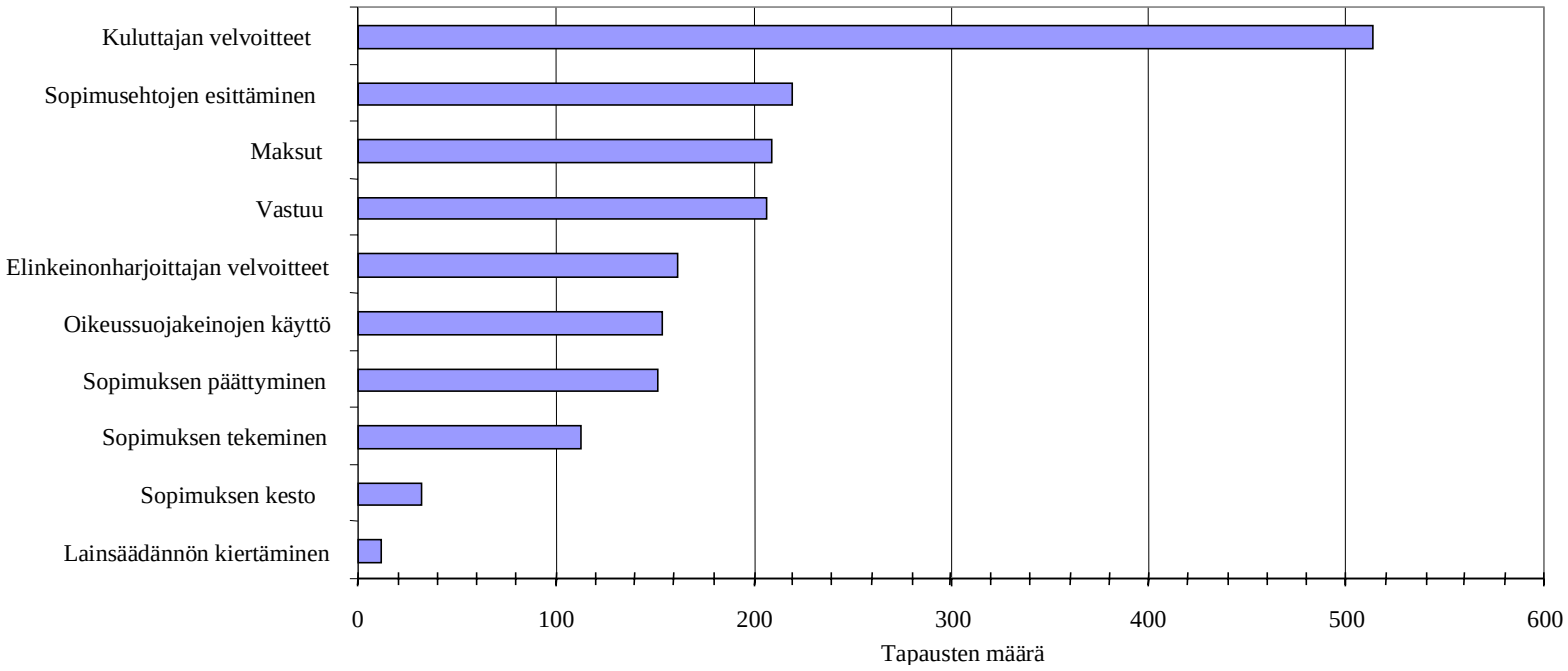
13A. Kohtuuttomien ehtojen sisältö vakuutusalalla



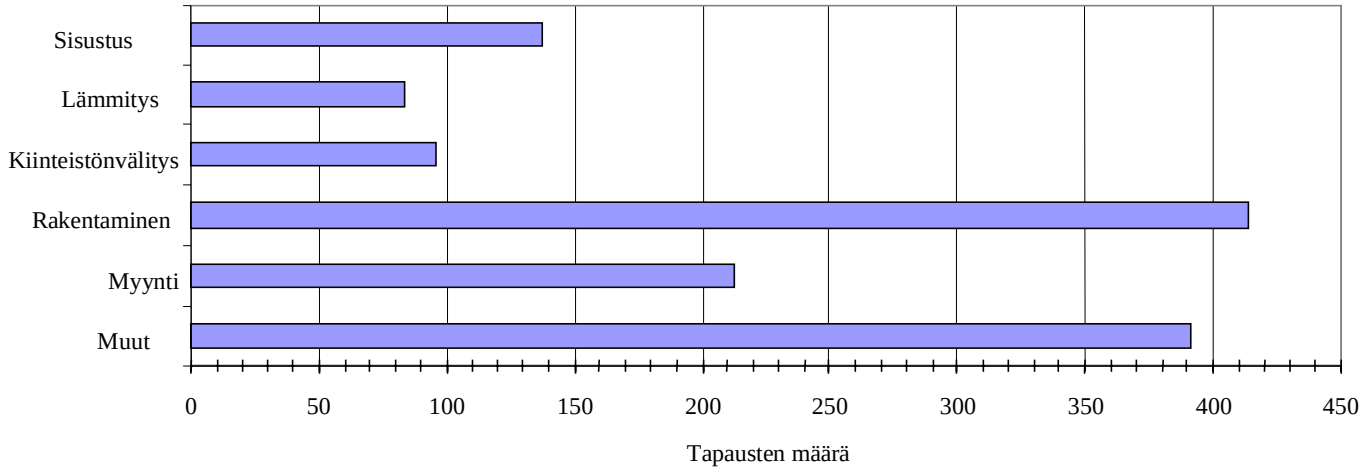
13B. Kohtuuttomat ehdot erilaisissa vakuutussopimuksissa



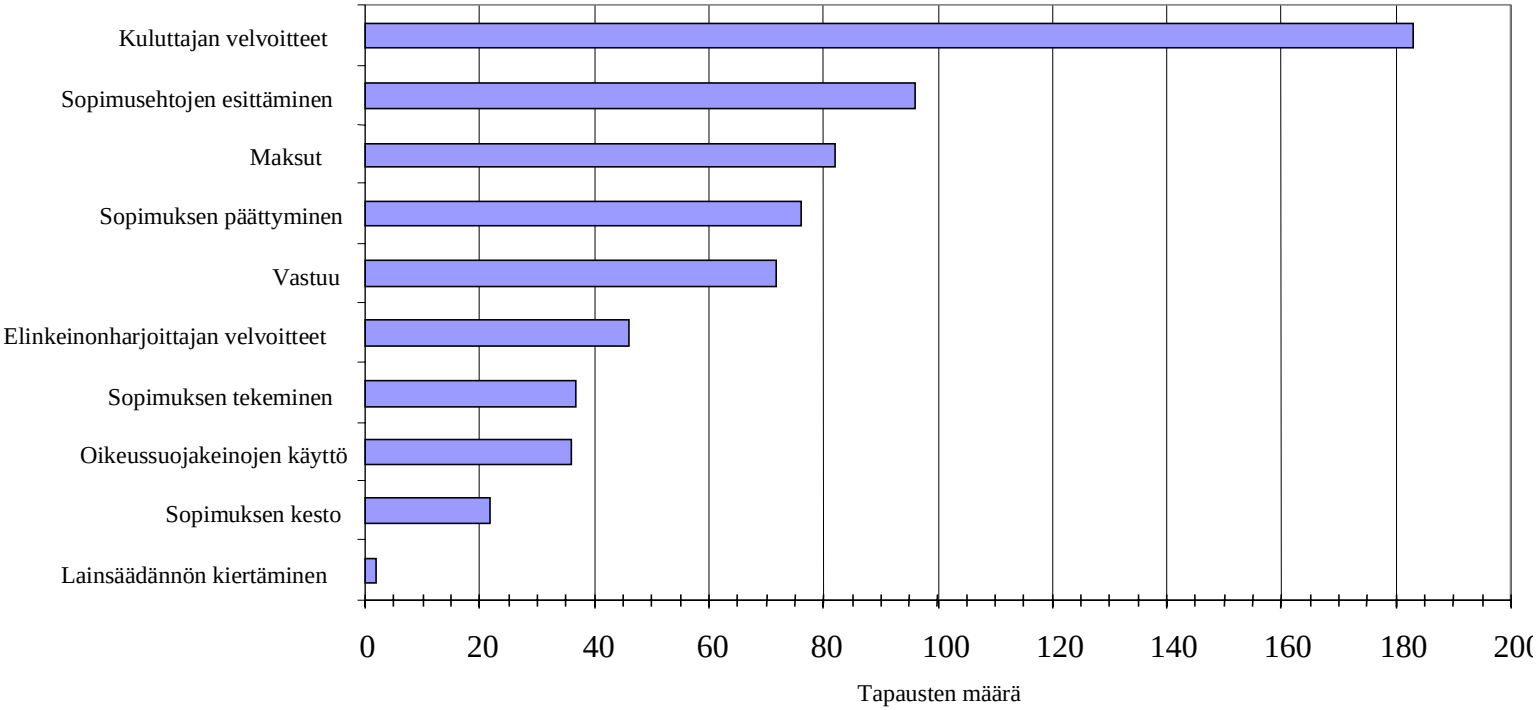
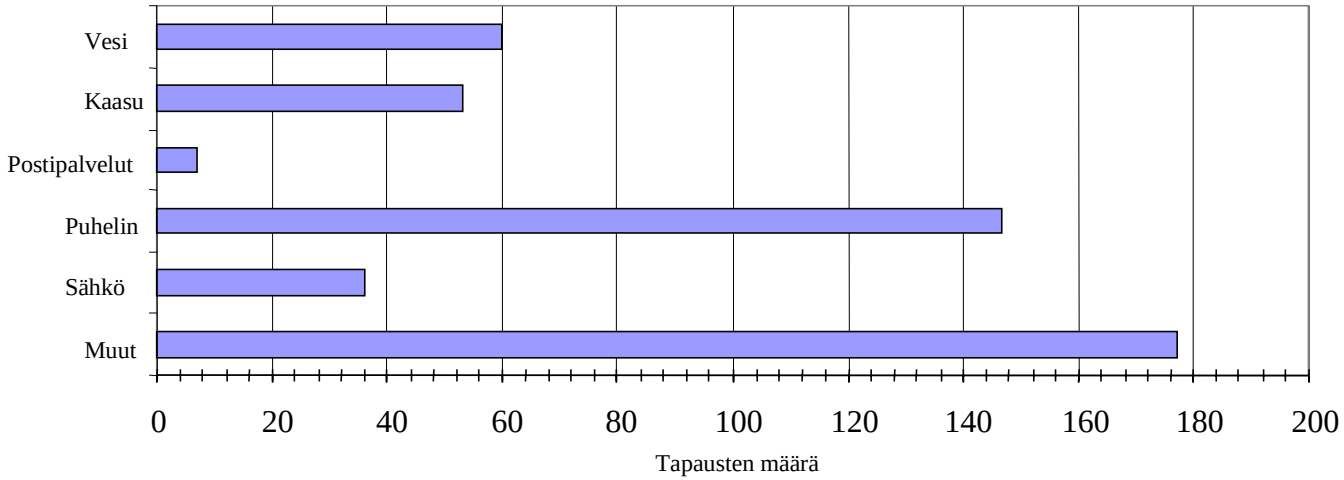
14A. Kohtuuttomien ehtojen sisältö kiinteistöalalla



14B. Kohtuuttomat ehdot erilaisissa kiinteistöalan sopimuksissa



15A. Kohtuuttomien ehtojen sisältö peruspalvelujen alalla



15B. Kohtuuttomat ehdot erilaisissa peruspalvelusopimuksissa