EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 23.9.2005
KOM(2005) 456 lopullinen

# KOMISSION KERTOMUS

## Ensimmäinen edistymistä käsittelevä vuosikertomus Euroopan sopimusoikeudesta ja yhteisön säännöstön tarkistamisesta

**KOMISSION KERTOMUS**

**Ensimmäinen edistymistä käsittelevä vuosikertomus Euroopan sopimusoikeudesta ja yhteisön säännöstön tarkistamisesta**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

## 1. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto Euroopan sopimusoikeutta koskevan aloitteen ja yhteisön säännöstön tarkistamisen edistymisestä sen jälkeen, kun komissio antoi vuonna 2004 tiedonannon ”Euroopan sopimusoikeus ja yhteisön säännöstön tarkistaminen” (jäljempänä ”vuoden 2004 tiedonanto”)[1], sekä luonnostellaan keskeisiä toimintalinjoja.

Tällä kertomuksellaan, joka on ensimmäinen vuosittain annettavien kertomusten sarjasta, komissio toteuttaa vuoden 2004 tiedonannossa neuvostolle[2] ja Euroopan parlamentille[3] antaman sitoumuksensa.

Myös Eurooppa-neuvosto on antanut tukensa hankkeelle. Se antoi 5. marraskuuta 2004[4] Tampereen Eurooppa-neuvoston seurantatoimena niin sanotun Haagin ohjelman[5] sisältävät päätelmänsä. Haagin ohjelmaan kuuluu yhteinen viitekehys (CFR). Myöhemmin komissio sisällytti yhteisen viitekehyksen 10. toukokuuta 2005 antamaansa toimintasuunnitelmaan[6], jonka myös neuvosto vahvisti[7]. Lisäksi Euroopan parlamentti kehotti komission vuoden 2005 lainsäädäntö- ja työohjelmasta antamassaan päätöslauselmassa[8] komissiota edistämään Euroopan sopimusoikeutta koskevaa hanketta ja ilmaisi halukkuutensa olla hankkeessa tiiviisti mukana.

## 2. YHTEISEN VIITEKEHYKSEN VALMISTELU

### 2.1. Tutkimuksen verkostoituminen

Joulukuussa 2002 annetun ehdotuspyynnön seurauksena saatujen ehdotusten arviointi johti Euroopan oikeusperinteiden tutkimuksen laajasti kattavan verkoston perustamiseen[9]. Tutkimustyö on jaettu tutkijoiden ehdottamiin tehtäväkokonaisuuksiin, jotka sisällytetään yhteiseen viitekehysluonnokseen vuoden 2007 loppuun mennessä.

---

1 KOM(2004) 651 lopullinen, EUVL C 14, 20.1.2005, s. 6.
2 EUVL C 246, 14.10.2003, s. 1.
3 P5_TA(2003)0355.
4 Neuvoston asiakirja 14292/04, 5.11.2004.
5 Neuvoston asiakirjan 14292/04 liite I.
6 KOM(2005) 184 lopullinen.
7 Neuvoston asiakirja 9778/2/05 REV 2, 10.6.2005.
8 P6_TA-PROV(2005)0053.
9 Lisätietoja: ftp://ftp.cordis.lu/pub/citizens/docs/kickoff_p7_p8_2004.pdf

## 2.2. CFR-net

### *2.2.1. CFR-netin perustaminen*

Yhteisen viitekehyksen sidosryhmien asiantuntijaverkosto (CFR-net) perustettiin kiinnostuksenilmaisupyynnön[10] seurauksena. Sen avulla varmistetaan, että tutkijat ottavat huomioon sen käytännön taustan, jossa sääntöjä on tarkoitus soveltaa, ja käyttäjien tarpeet.

Asiantuntijat valittiin seuraavien neljän arviointiperusteen avulla: erilaiset oikeusperinteet, taloudellisten intressien tasapaino, asiantuntemus ja sitoutuminen. Valinta suoritettiin kahdella valintakierroksella, joista jälkimmäisen tavoitteena oli korjata lähtötilanteen ammatillisten ja maantieteellisten edustusten puutteita. Verkostossa on nyt 177 jäsentä, ja jäsenvaltiot ja ammatit ovat laajasti edustettuina[11]. Jäsenluettelo on julkisesti saatavana[12].

### *2.2.2. CFR-netin työskentely*

CFR-net aloitti työnsä pitämällä kokouksen 15. joulukuuta 2004. Verkosto ottaa osaa tutkimustyöhön esittämällä tutkimuksista kommentteja, joista on tarkoitus keskustella työryhmissä ja erityisellä Internet-sivustolla.

Tässä vaiheessa on kirjattu 32 keskustelunaihetta käytäväksi läpi ennen vuoden 2007 loppua. CFR-netin jäsenet ovat ilmoittaneet erikoistumisensa perusteella kiinnostuksensa erityisiin tutkimuksen kohteisiin. Työryhmissä on tarkoitus käydä tiiviitä keskusteluja, jonka vuoksi ryhmien koon on oltava rajoitettu. Työryhmien osanottajat on valittu samojen valintaperusteiden mukaan kuin yleensä sidosryhmien osallistujat. Niitä CFR-netin jäseniä, joita ei voida ottaa työryhmiin mukaan, kehotetaan esittämään kommenttinsa kirjallisina.

CFR-netin jäsenten osallistuminen tutkimustyöhön on tällä hetkellä järjestetty seuraavasti:

- Tutkimusluonnokset sijoitetaan erityisille Internet-sivustoille ennen työryhmien kokoontumista. Niitä CFR-netin jäseniä, jotka ovat ilmoittaneet kiinnostuksensa kyseiseen erityisaiheeseen, pyydetään tutkimaan luonnoksia ja esittämään niistä kommentteja.

- Työryhmien kokoontumisen jälkeen CFR-netin asiantuntijoita pyydetään osallistumaan keskusteluun esittämällä kirjallinen yhteenveto. Komissio valmistelee kertomuksen, joka sisältää CFR-netin jäsenten työryhmässä esittämät kommentit, heidän kirjalliset panoksensa ja tutkijoiden vastaukset. Kertomuksissa eritellään varsinkin kuluttajasopimusoikeudelliseen yhteisön säännöstöön sekä horisontaalisiin kysymyksiin liittyviä toiminnan linjauksia.

- Tutkijoilla on kuusi kuukautta aikaa vastata CFR-netin kommenteista komission kertomuksessa esitettyihin tiivistelmiin sisällyttämällä kommentit korjattuihin luonnoksiin tai, jos he ovat eri mieltä, selittämällä syy.

Seuraavat työryhmät ovat kokoontuneet maaliskuun 2005 jälkeen: palvelusopimukset (11. maaliskuuta), franchise, kauppaedustus, jakelu (16. maaliskuuta), henkilövakuusoikeudet (19. huhtikuuta), avustusjärjestöjen tukitoiminta (29. huhtikuuta) perusteeton etu (20.

---

10 EUVL S 148, 31.7.2004.

11 Ks. liite.

12 http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/common_frame_ref_en.htm

toukokuuta) sopimuksen käsite ja tarkoitus (7. kesäkuuta) sekä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan käsite (21. kesäkuuta).

### 2.3. Jäsenvaltioiden asiantuntijaverkosto

Jäsenvaltiot ovat nimenneet yhteisen viitekehyksen asiantuntijat, joista on koottu verkosto. Jäsenluettelo on julkisesti saatavilla[13]. Verkosto aloitti työnsä ensimmäisessä työryhmän kokoontumisessa 3. joulukuuta 2004[14]. Toisessa työryhmän kokoontumisessa 31. toukokuuta 2005 käsiteltiin yhteisen viitekehyksen työssä ilmenneitä menettelyllisiä ja aineellisia kysymyksiä.[15]

### 2.4. Internet-sivusto

Komissio on perustanut erityisen Internet-sivuston, joka on avoin CFR-netin jäsenille, jäsenvaltioiden asiantuntijoille ja Euroopan parlamentille. Kaikki olennaiset asiakirjat, kuten tutkijoiden luonnokset, CFR-netin kommentit ja komission työryhmäkertomukset syötetään sinne CFR-menettelyn kautta.

### 2.5. Eurooppalainen keskustelufoorumi

Eurooppalaisen keskustelufoorumin tavoitteena oli vuoden 2004 tiedonannon mukaan koota säännöllisin väliajoin yhteen kaikki, jotka toimivat poliittisesti tai teknisesti yhteisen viitekehyksen kehittämiseksi, ja erityisesti CFR-netin jäsenet ja jäsenvaltioiden asiantuntijat. Ensimmäinen eurooppalainen keskustelufoorumi oli tarkoitus järjestää yhdessä puheenjohtajamaan Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa Lontoossa 7.–8. heinäkuuta 2005. Kokous oli peruttava Lontoon terroristihyökkäysten vuoksi. Sitä suunnitellaan nyt pidettäväksi 26. syyskuuta 2005. Seuraava eurooppalainen keskustelufoorumi on tarkoitus järjestää yhdessä puheenjohtajamaan Itävallan kanssa Wienissä 25.–26. toukokuuta 2006.

### 2.6. Yhteisen viitekehyksen valmistelun ensimmäisessä vaiheessa esiin tulleita asioita

#### *2.6.1. CFR-net ja yhteisön säännöstön tarkistaminen*

Kuten vuoden 2004 tiedonannossa todettiin, olennaiset yhteisen viitekehyksen valmistelun tulokset (esimerkiksi määritelmät ja mallisäännöt) testataan kuluttajansuojan alalla kuluttajansuojasäännöstön tarkistamisen yhteydessä. Säännöstön tarkistaminen puolestaan auttaa kehittämään laajempaa yhteistä viitekehystä. Komissio korostaa, että on keskityttävä selkeämmin poliittisten näkökulmien yhteisen viitekehyksen valmisteluun sen varmistamiseksi, että menettely on toimivampi ja tehokkaampi. Sen vuoksi komissio aikoo selkeästi asettaa etusijalle asiat, jotka ovat olennaisia kuluttajasopimuslakeja koskevalle säännöstölle ja muulle sopimusoikeuteen liittyvälle säännöstölle.

#### *2.6.2. Menettelyihin liittyvät kysymykset*

CFR-menettelyssä yhteistyön tehokkuus on tärkeää. Komissio haluaa sen vuoksi parantaa työskentelyä CFR-netin sisällä ja erityisesti parantaa CFR-netin tietojen syötön tehokkuutta. Aikaisemmin päätetyn mukaisesti komissio aikoo pidentää yhdestä kahteen kuukauteen aikaa,

---

13 Ks. alaviite 12.
14 Ks. alaviite 12.
15 Ks. alaviite 12.

joka CFR-netin jäsenillä on tutkijoiden luonnosten tarkastelemiseksi, vuoden 2005 jälkimmäisestä puoliskosta lähtien.

Niiden kyselylomakkeiden arviointi, jotka komissio jakoi CFR-netin työryhmien kokoontumisissa, on osoittautunut erittäin hyödylliseksi, samoin kuin jäsenmaiden asiantuntijoiden kanssa käydyt keskustelut. Nämä seikat huomioon ottaen ja parantaakseen CFR-menettelyä komissio aikoo tehdä seuraavaa:

- Asettaa etusijalle ne aiheet tai työryhmät, jotka ovat tärkeitä kuluttajansuojasäännöstön tarkistamiselle ja mahdollisesti lisätä aiheiden tai työryhmien luetteloon yhteisön säännöstön kannalta olennaisia kysymyksiä.

- Järjestää luonnoksiin merkintä siitä, mitkä osat säännöistä ovat erityisen olennaisia yhteisen viitekehyksen pääasialliselle käytölle eli yhteisön säännöstön tarkistamiselle, ja mitkä osat antavat lisätietoja, joita jäsenvaltiot voivat käyttää pannessaan direktiivejä täytäntöön.

- Lisätä joustoa työryhmämuotoihin (esimerkiksi tarpeen vaatiessa järjestää ”luonnosteluryhmiä”, joissa kehitetään luonnostelusuosituksia erityskysymyksiin tai määrätä valtuutettuja työryhmien sisällä horisontaalisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi).

- Tutkia edelleen mahdollisuuksia saattaa loppuun keskustelu asiassa, jota jokin työryhmä on jo käsitellyt.

- Kehottaa tutkijoita tarjoamaan kattava hahmotelma, jossa he tiivistävät luonnoksen pääpiirteet ennen työryhmän kokoontumista.

- Järjestää työryhmien kokoontumisia yhteisen viitekehyksen luonnoksen yleisrakenteesta.

- Kannustaa jäsenmaiden tai Euroopan parlamentin edustajia laatimaan kertomusluonnokset yhteisen viitekehyksen työryhmän kokoontumisista. Komissio varaa oikeuden tarkistaa kertomusluonnoksia varmistaakseen kertomusten puolueettomuuden ja yhdenmukaisuuden.

### *2.6.3. Horisontaaliset sisältökysymykset*

Sisällön osalta komissio haluaa korostaa sidosryhmien ja jäsenvaltioiden kanssa käydyt keskustelut huomioon ottaen seuraavaa:

- Komissio esittää kuluttajansuojasäännöstön tarkistuksen määritysvaiheen aikana esiin tulevia kysymyksiä CFR-menettelyyn.

- Abstraktien oikeudellisten termien määritelmät ovat välttämättömiä yhteisen viitekehyksen valmistelulle, ja ne on sisällytettävä luonnoksiin. Jos alakohtainen eriyttäminen on välttämätöntä, se olisi tuotava esiin ja selitettävä. Määritelmät on koordinoitava tiiviisti valmisteltavien sääntöjen kanssa.

- Yhteisen viitekehysluonnoksen yleinen johdonmukaisuus on tärkeää. Yleisen ja erityisen sopimusoikeuden välinen riippuvuussuhde on selkiytettävä. Horisontaalisille kysymyksille on löydettävä johdonmukaisia ratkaisuja. Sääntöjen soveltamisala olisi selkiytettävä.

- Poliittiset päätökset olisi yksilöitävä ja selitettävä erityisesti tutkijoiden hahmotelmissa ja sääntöluonnoksiin yhdistetyissä kommenteissa.

- Sopimusvapauden periaatetta on korostettava, koska se on tärkeää menettelyn kannalta. Jos säännöt ovat pakottavia, se olisi selvitettävä ja perusteltava luonnoksissa.

- Elinkeinonharjoittajien keskinäisten ja toisaalta elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisten sopimusten asianmukainen erottelu on ensiarvoisen tärkeää. Kuluttajansuojalailla korjataan kuluttajan ja kauppiaan välistä rakenteellista epätasapainoa, joten poliittisia päätöksiä voidaan tehdä eri tavalla riippuen siitä, onko kyseessä yrityksen ja kuluttajan vai elinkeinonharjoittajien välinen suhde. Riittävästi erilaistettujen ratkaisujen löytämiseksi on tarpeen lähestyä asioita tapauskohtaisesti ja tutkia, ovatko erityiset kuluttajansuojasäännökset välttämättömiä, ja jos näin on, voidaan ehdottaa yleissäännöistä poikkeamista.

Komissio kehottaa tutkijoita harkitsemaan näitä asioita, kun he valmistelevat tulevia tai tarkastettuja luonnoksia.

## 3. KULUTTAJANSUOJAA KOSKEVAN SÄÄNNÖSTÖN TARKISTAMINEN

Komissio on sääntelypuitteiden yksinkertaistamiseksi ja täydentämiseksi aloittanut yhteisön säännöstön tarkistamisen, jotta voidaan saavuttaa paremman sääntelyn tavoitteet ja saada yhteistoimintaetua Euroopan sopimusoikeutta koskevasta hankkeesta. Tarkistamismenettely on hahmoteltuna vuoden 2004 tiedonannossa ja se perustuu kuluttajansuojasäännöstön malliin, koska se on tärkeä sopimusoikeuden kannalta. Tämän kertomuksen tavoitteena on hahmotella tätä menettelyä yksityiskohtaisemmin ja tässä käytetään jälleen esimerkkeihin perustuvaa lähestymistapaa. Seuraavassa kuvataan tarkistamisen etenemistä menettelyä korostaen, mutta esitykseen sisältyy myös joitain alustavia havaintoja yksittäisistä kuluttajansuojadirektiiveistä ja mahdollisista tuloksista.

### 3.1. Menettely

Komissio on edelleen määritysvaiheessa, jossa tutkitaan, miten jäsenvaltiot panevat täytäntöön ja soveltavat kuluttajansuojadirektiivejä. Se on olennaista sääntelyongelmien, sisämarkkinoiden esteiden ja kuluttajansuojan aukkojen havaitsemiseksi ja sen arvioimiseksi, juontavatko ne juurensa nykyisten direktiivien ongelmista tai väärästä täytäntöönpanosta tai soveltamisesta yhdessä taikka useammassa jäsenvaltiossa.

Komission lukuun työskentelevä yliopistomaailman ja oikeusalan toimijoiden muodostama verkosto vertailee parhaillaan lainsäädäntöjä. Tämä vertailu täydentää komission suorittamaa täytäntöönpanon valvontaa. Verkosto aikoo tutkia, miten direktiivejä sovelletaan jäsenvaltioissa tärkeitä kansallisia oikeustapauksia ja hallinnollisia päätöksiä myöten. Tutkijat tekevät suosituksia yhteisön säännöstön tehostamiseksi ja yksinkertaistamiseksi, jotta päästään eroon mahdollisista epäjohdonmukaisuuksista, päällekkäisyyksistä, sisämarkkinoiden esteistä ja kilpailun vääristymistä. Tutkimus julkaistaan syksyllä 2006.

Komissio aikoo antaa kattavan asiakirjan, jossa kerrotaan kuluttajansuojasäännöstön tarkistamisesta. Kyseinen asiakirja on tarkoitus julkaista vuoden 2006 ensimmäisellä puoliskolla.

Komissio aikoo kuulla osapuolia laajasti, ja kuulemisen tulokset julkaistaan. Euroopan parlamentille ilmoitetaan säännöllisesti tuloksista ja työn etenemisestä. Jäsenvaltioiden asiantuntijoista kootaan pysyvä työryhmä, kuten vuoden 2004 tiedonannossa todettiin, ja sen ensimmäinen kokous pidetään syksyllä 2005. Sidosryhmien säännöllinen kuuleminen alkaa virallisesti kun kertomus julkaistaan vuonna 2006. Asiasta kiinnostuneet osapuolet voivat kuitenkin kommentoida kertomusta ja toimittaa komissiolle tietoa etukäteen.

Lopullista päätöstä kuulemisen muodosta ei ole vielä tehty, mutta kansallisia asiantuntijoita ja asiasta kiinnostuneita osapuolia aiotaan pyytää harkitsemaan joitain direktiivejä tapauskohtaisesti ja horisontaalisten kysymysten, kuten määritelmien ja oikeuskeinojen, käsittelyä varten voitaisiin järjestää erityisiä työryhmiä.

Määritysvaihe viimeistellään kuulemismenettelyssä. Komissio arvioi erilaisia poliittisia vaihtoehtoja ja harkitsee sääntelytoimien tarvetta.

On vielä liian aikaista tehdä johtopäätöksiä yksittäisistä direktiiveistä, mutta alustavia tuloksia on tähän mennessä saatu yksikköhintoja[16], kieltokanteita[17], kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta[18] ja etämyyntiä[19] koskevista direktiiveistä. On tärkeää, että tarkastellessaan näitä direktiivejä komissio mieltää, että on tarpeen valvoa niiden noudattamista myös itsesääntelytoimenpitein. Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen[20] mukaisesti perustettava komitea tarjoaa arvokasta apua tarkistustyöhön.

## 3.2. Täytäntöönpanoa koskevat alustavat havainnot

### *3.2.1. Yksikköhinta*

Direktiivissä jätetään paljon harkintavaraa sen suhteen, miten jotkut sen pääsäännöksistä saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämän tuloksena täytäntöönpanotoimet ovat erilaisia. Direktiivissä sallitaan käyttää metrijärjestelmän yksikköjen sijaan määrän yksikköjä, joita käytetään jäsenvaltioissa yleisesti ja tavanomaisesti tiettyjen tuotteiden myynnissä. Se on johtanut siihen, että kyseisten tuotteiden osalta yhteisön alueella käytetään erilaisia määrän yksikköjä. On kuitenkin vielä epäselvää, missä määrin tämä estää hintavertailuja ja yritysten mahdollisuuksia sijoittautua toisiin jäsenvaltioihin.

Sen lisäksi jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksia yleiseen velvoitteeseen ilmoittaa yksikköhinta sen perusteella, että yksikköhinnan ilmoittamisesta ei olisi hyötyä tai se voisi aiheuttaa sekaannusta. Jäsenvaltiot ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta eri tavoin. Komissio on tietoinen siitä, että tämä ongelma johtuu siitä tosiasiasta, että vain osa muista tuotteista kuin elintarvikkeista voidaan myydä yksikköhinnoin (esimerkiksi maali ja puu). Kaikkiin tapauksiin sopivan säännön kehittäminen lienee mahdotonta.

Direktiivissä sallitaan myös siirtymäkauden ajan myöntää pienille vähittäisliikkeille vapautus yleisestä velvoitteesta ilmoittaa yksikköhinnat. Direktiivissä ei kuitenkaan määritellä ”pieniä vähittäisliikkeitä”, joten jäsenvaltiot ovat määritelleet poikkeuksesta hyötyvät epäjohdonmukaisin arviointiperustein. On epäselvää, onko tämä omiaan aiheuttamaan

---

16 Direktiivi 98/6/EY, 16.2.1998, EYVL L 80, 18.3.1998, s. 27.
17 Direktiivi 98/27/EY, 19.5.1998, EYVL L 166, 11.6.1998, s. 51.
18 Direktiivi 94/47/EY, 26.10.1994, EYVL L 280, 29.10.1994, s. 83.
19 Direktiivi 97/7/EY, 20.5.1997, EYVL L 144, 4.6.1997, s. 19.
20 Asetus N:o (EY) 2004/2006, 27.10.2004, EUVL L 364, 9.12.2004, s. 1.

merkittävän ongelman, kun otetaan huomioon, että suurin osa merkityksellisistä maantieteellisistä markkinoista on luonteeltaan paikallisia.

Joka tapauksessa hintamerkinnät ovat osa kauppatapaa riippumatta siitä, ilmoitetaanko ne mainoksissa, joten direktiivin olennaiset säännökset on mukautettava tuoreen sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin[21] kanssa.

### *3.2.2. Kieltotuomiot*

Suurin osa jäsenvaltioiden komissiolle kieltokannedirektiivin mukaisesti ilmoittamista elimistä tai organisaatioista on kuluttajajärjestöjä. Tähän mennessä yksikään näistä ei ole hakenut rajatylittävää kieltotuomiota. Meneillään olevan työn tulisi auttaa selvittämään, mitä pääasiallisia esteitä kuluttajajärjestöillä voi olla, kun ne hakevat kieltotuomiota toisessa jäsenvaltiossa.

Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuvirasto (OFT) on esittänyt tähän mennessä ainoan tapauksen. Belgialainen yhtiö lähetti Yhdistyneen kuningaskunnan asukkaille voittoilmoituksen sisältäviä postimyyntiluetteloita, joita vastaanottajat eivät olleet pyytäneet. Kuluttajia johdettiin uskomaan, että heidän olisi ostettava luettelosta jotakin varmistaakseen oletetun voittonsa. Palkinnon voittajat oli kuitenkin valittu ennakolta, ja ehdottomasti suurimmalla osalla vastaanottajista ei ollut juurikaan mahdollisuuksia saada palkintoa. OFT väitti, että voittoilmoitukset johtivat kuluttajia harhaan ja haki kieltotuomiota belgialaisesta tuomioistuimesta, joka määräsi kiellon ilmoittelulle.

Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa perustetaan kuluttajien taloudellisten etujen suojelusta vastaavien viranomaisten verkosto, yhdenmukaistetaan osittain niiden tutkintavaltuudet ja tarjotaan mahdollisuus keskinäiseen auttamiseen. OFT voi sen vuoksi pyytää Belgian kuluttajavirastoa valvomaan kiellon noudattamista.

### *3.2.3. Kiinteistöjen osa-aikainen käyttöoikeus*

Kiinteistöjen osa-aikaisesta käyttöoikeudesta kuluttajille aiheutuvat ongelmat ovat iso haaste. Komissio on vastaanottanut enimmäkseen kuluttajilta ja Euroopan parlamentilta lukuisia kanteluita, jotka koskevat kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta Espanjassa ja vähäisemmässä määrin Portugalissa ja Kyproksessa. EU-kuluttajaneuvontakeskuksilta saadut näytöt vahvistavat, että ongelma on merkittävä.

Pääongelmat ovat seuraavat:

- Uudet tuotteet eivät kuulu kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevan lainsäädännön piiriin (esimerkiksi lomakylät, alle kolmen vuoden mittaiset sopimukset ja veneissä tai laivoissa tapahtuvaan majoitukseen liittyvät sopimukset).

- Harhaanjohtava markkinointi sekä tuotteesta ja harkinta-ajasta kuluttajille annetut riittämättömät tiedot.

- Aggressiiviset myyntitekniikat, esimerkiksi pakkomyynti.

- Ongelmat direktiivissä kiellettyjen käsirahojen palautuksissa.

---

[21] Direktiivi 2005/29/EY, 11.5.2005, EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22.

Tuoreessa sopimattomia kaupallisia menettelyitä koskevassa direktiivissä käsitellään joitakin näistä ongelmista, jotka liittyvät harhaanjohtaviin ja aggressiivisiin markkinointimenetelmiin.

### *3.2.4. Etäkauppa*

Etämyyntidirektiivin tarkistaminen on tähän mennessä vahvistanut tarpeen selventää tiettyjä määritelmiä ja käyttää termejä johdonmukaisemmin kyseisessä direktiivissä ja direktiivien välillä. Hyviä esimerkkejä ovat direktiivin viittaukset ”arkipäiviin” ja ”päiviin” sekä erilaiset ”vähimmäisharkinta-ajat” eri kuluttajansuojasäädöksissä.[22]

On myös ilmaantunut olennaisempia määrittelyongelmia. EY-tuomioistuin[23] antoi hiljattain tuomion asiassa, jossa OFT pyysi ennakkoratkaisua käsitteen ”kuljetuspalvelu” sisällöstä. Tuomioistuin sovelsi laajempaa tulkintaa kuin komissio tai OFT ja sulki autonvuokrauspalvelut direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Tietyt vapautukset direktiivin soveltamisesta aiheuttavat myös käytännön ongelmia. Esimerkiksi huutokaupat on suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, joskin jotkut jäsenvaltiot ovat sulkeneet pois vain tietyn tyyppiset huutokaupat. Tietyillä Internet-sivustoilla yhdistetään kuitenkin huutokauppakamarit ja kiinteään hintaan ostaminen. Jälkimmäisessä tapauksessa direktiivin säännöksiä sovelletaan, jos kyse on elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä liiketoimista. Se voi aiheuttaa hämmennystä kuluttajissa.

Vastaavasti uudet tekniikat ja markkinointimenetelmät edellyttävät, että tietyt määritelmät ovat riittävän selkeitä. Esimerkiksi vaaditaan tiedon vahvistaminen ”pysyvällä välineellä”. Jotkut jäsenvaltiot ovat huolissaan siitä, miten tätä termiä on tulkittava, kun on kyse tekstiviestillä (eli matkapuhelimilla lähetetyillä lyhyillä tekstiviesteillä) tehdystä sopimuksesta. Näitä kysymyksiä tarkastellessaan komissio ottaa luonnollisesti huomioon vastaavien käsitteiden tulkinnan muissa yhteisön säädöksissä, kuten esimerkiksi rahoituspalveluiden etämyyntiä koskevassa direktiivissä[24].

Komissio aikoo myös tarkastella, miten helppoa on soveltaa direktiiviä käytännössä. Ovatko yritykset tai kuluttajat kohdanneet direktiivin erityispiirteisiin liittyviä ongelmia? Esimerkiksi onko se, että harkinta-aika voi alkaa eri ajankohdista tavaroiden ja palveluiden osalta, aiheuttanut sekaannusta kuluttajille ja esteitä liiketoiminnalle, jos sopimus koskee tavaroita ja palveluja?

Yleisestikin direktiiviä on tarkasteltava huolellisesti sen osalta, mikä vuorovaikutus sillä ja muilla yhteisön säädöksillä on kuluttajansuojan alalla (esimerkiksi valmismatkadirektiivin[25] ja kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevan direktiivin ennakkotietovaatimuksen vuorovaikutus; ovatko sellaiset tuotteet kuten osamaksukauppa tai leasing tässä direktiivissä tai rahoituspalveluiden etämyynnistä kuluttajalle annetussa direktiivissä tarkoitettua rahoituspalvelua) ja muilla aloilla, kuten tietosuojan ja sähköisen kaupan aloilla.

---

22 Erilaisiin harkinta-aikoihin liittyvät ongelmat olivat jo tiedossa kun direktiivi annettiin, katso neuvoston ja Euroopan parlamentin julistus EYVL L 144, 4.6.1997, s. 28.

23 C-336/03 *Easycar (UK) Ltd v. Office of Fair Trading.*

24 Direktiivi 2002/65/EY, 23.9.2002, EYVL L 271, 9.10.2002, s. 16.

25 Direktiivi 90/314/ETY, 13.6.1990, EYVL L 158, 23.6.1990, s. 59.

### 3.3. Mahdollisia päätelmiä

Jos komissio löytää määritysvaiheen aikana todisteita siitä, että yhteisön säännöstöä on tarkistettava tai viimeisteltävä, se voisi teoriassa valita seuraavista vaihtoehdoista toisen:

a) Alakohtainen lähestymistapa, jossa nykyisiä direktiivejä (esimerkiksi kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevan direktiivin tarkistaminen) tarkistetaan yksitellen tai tiettyjä aloja (esimerkiksi matkailua koskeva direktiivi, joka sisältää valmismatkadirektiivin tai kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevan direktiivin säännöksiä) säännellään.

b) Laaja-alaisempi lähestymistapa, jossa käytetään yhtä tai useampaa puitesäädöstä yhteisön säännöstön yhteisten ominaisuuksien säätelemiseksi. Tällä puitesäädöksellä tai -säädöksillä voitaisiin antaa yhteisiä määritelmiä ja säädellä pääasiallisia kuluttajasopimuksiin liittyviä oikeuksia ja oikeuskeinoja.

Laaja-alaisen lähestymistavan kautta komissio voisi esimerkiksi valmistella direktiiviä elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisen tavarakaupan sopimuksista. Sillä voitaisiin säädellä johdonmukaisesti kaupan sopimusoikeudellisia ulottuvuuksia, joita tällä hetkellä säädellään hajanaisesti eri direktiiveissä (esimerkiksi kulutustavaroiden myyntiä[26], kohtuuttomia sopimusehtoja[27] sekä etä- ja kotimyyntiä[28] koskevat direktiivit). Tällä säädöksellä voitaisiin paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti järkeistää säädöskehystä, kun kaikki nykyisten olennaisten direktiivien olennaiset säädökset järjestettäisiin uuteen direktiiviin. Nykyisten direktiivien myyntitekniikoita (esimerkiksi tiettyjen etäviestintävälineiden käytön rajoitukset) ja palveluja koskevat osat säilyisivät voimassa. Näitä voitaisiin säädellä jatkossa erillisillä puitesäädöksillä, jos se on mahdollista ja tarpeellista. Laaja-alainen lähestymistapa ei sulkisi pois alakohtaista lähestymistapaa, jos siihen on tarvetta.

Mikä tahansa lähestymistapa valitaankin, yhteisön säännöstön tarkistamisen ja Euroopan sopimusoikeutta koskevan aloitteen yhteistoimintaetu hyödynnetään.

Kaikkia päätöksiä kuluttajansuojaa koskevan säännöstön tarkistamiseksi arvioidaan niiden vaikutusten kannalta. Toimielinten paremmasta lainsäädännöstä tekemän sopimuksen[29] mukaisesti arvioinnin tulokset saatetaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja yleisön saataville.

## 4. MUITA SEIKKOJA

### 4.1. Toimintasuunnitelman II toimenpide

Komissio sitoutui vuoden 2003 toimintasuunnitelmassa tutkimaan, voisiko se edistää menettelyä, jossa yksityiset tahot kehittävät vakiosopimusehtoja, erityisesti ylläpitämällä Internet-sivustoa, jolla markkinoiden toimijat voivat vaihtaa olennaisia tietoja.

---

26 Direktiivi 1999/44/EY, 25.5.1999, EYVL L 171, 7.7.1999, s. 12.
27 Direktiivi 93/13/EY, 5.4.1993, EYVL L 95, 21.4.1993, s. 28.
28 Direktiivi 85/577/ETY, 20.12.1985, EYVL L 372, 31.12.1985, s. 31.
29 EUVL C 321, 31.12.2003, s. 1.

Huolellisen harkinnan jälkeen komissio katsoo seuraavista syistä, että kyseisen Internet-sivuston perustaminen ei ole asianmukaista:

- Jotta vakiosopimusehdot olisivat sellaisia, että niiden noudattamista voidaan valvoa kaikissa Euroopan talousalueen oikeusjärjestelmissä, niiden on oltava kaikkein rajoittavimpien kansallisten lakien mukaisia. Komissio uskoo, että osapuolet, jotka eivät toimi kaikilla EU:n oikeudenkäyttöalueilla, eivätkä ainakaan niillä, joilla on rajoittavin kansallinen lainsäädäntö, eivät halua käyttää kyseisiä vakiosopimusehtoja. Tämä vähentäisi merkittävästi niiden talouden toimijoiden määrää, jotka hyötyisivät järjestelystä.

- Vakiosopimusehdot laaditaan yleensä erityistä alaa varten. On vaikea nähdä, miten tietylle alalle laaditut sopimusehdot voisivat olla hyödyllisiä toiselle talouden alalle.

- Lainsäädännön muutosten kiihtyvä vauhti edellyttää, että vakiosopimusehtoja päivitetään jatkuvasti. Komission Internet-sivustolle asettamat vakiosopimusehdot menettäisivät sen vuoksi pian käyttökelpoisuutensa.

- Vakiosopimusehtojen monimutkaisuus ja niiden jatkuvan tarkistamisen tarve johtavat siihen, että niiden ajan tasalla pitäminen maksaa paljon oikeudellisesta neuvonnasta aiheutuvina kuluina. Komissio epäilee, olisivatko osapuolet, jotka sijoittavat suuria summia vakiosopimusehtojen kehittämiseen ja päivittämiseen, innokkaita jakamaan lopputuotteen maksutta kilpailijoiden kanssa.

- Komissio on jo vuoden 2004 tiedonannossa ja toimintasuunnitelmassa todennut, että vakiosopimusehdot asetetaan Internet-sivustolle täysin asettavien osapuolten vastuulla, eikä komissio ota mitään vastuuta vakiosopimusehtojen oikeudellisesta tai kaupallisesta pätevyydestä. Jos kuitenkaan ei tarkisteta, ovatko Internet-sivustolle asetettavat vakiosopimusehdot lainmukaisia ja valvottavissa kaikilla EU:n oikeudenkäyttöalueilla tai ovatko ne EU-oikeuden mukaisia, se vähentäisi huomattavasti kyseisestä tietojen vaihdosta saatavaa hyötyä.

Kun otetaan huomioon tarpeelliset toiminnot sisältävän Internet-sivuston ylläpitämisestä aiheutuvat korkeat kustannukset, käännöskuluista tehty arvio ja edellä esitetyt seikat, komissio on päättänyt, ettei se perusta Internet-sivustoa vakiosopimusehtojen vaihtamiseksi.

### 4.2. Valinnaisen normin soveltuvuus Euroopan sopimusoikeudessa (”26. järjestelmä”)

Rahoituspalveluiden osalta komissio panee rahoituspalvelupolitiikasta antamassaan vihreässä kirjassa (2005–2010)[30] merkille keskustelun niin kutsutusta 26. järjestelmästä, jossa jätetään 25 erilaista sääntökokonaisuutta koskemattomiksi. Komissio lupaa tarkastella 26. järjestelmää tarkemmin. Se käynnistää toteutettavuustutkimuksen mm. vakuutus- (määräaikaiset ja henkivakuutukset) ja säästötuotteiden alalla. Komissio ehdottaa, että tiettyjä vähittäistuotteita varten perustetaan alan asiantuntijoista sekä yritysten ja kuluttajien edustajista koostuvia työryhmiä, jotka selvittävät mahdolliset esteet ja tarkastelevat ratkaisuja. Näitä työryhmiä tuetaan laajoilla tutkimuksilla. Lisäksi komissio ilmoittaa asuntoluottoja EU:ssa koskevassa vihreässä kirjassaan[31] ottavansa mielellään vastaan näkemyksiä esimerkiksi 26. järjestelmän

---

30 KOM(2005) 177 lopullinen.

31 KOM(2005) 327 lopullinen.

muodossa tehtävän asuntoluottosopimusten standardisoimisen hyvistä puolista ja toteaa, että kyseinen järjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön oikeudellisena oheisvälineenä korvaamatta kansallisia sääntöjä, jolloin se voisi olla sopimusosapuolten käytettävissä oleva vaihtoehto.

Annex: CFR-net members; overview

| Country | Business | | | | | Legal professions | | | | | Consumers' org. | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Industry | Trade | Services | Financial Services | General | Lawyers | Judges | Notaries | Arbitrators | Public registrars | | |
| Austria | | | | | 2 | 1 | | | | | | 3 |
| Belgium | | | | | | 2 | | | | | 1 | 3 |
| Cyprus | | | | | | | | | | | | |
| Czech Republic | 1 | | | | | 1 | | | | | | 2 |
| Denmark | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| Estonia | | | | | | | | | | | | |
| Finland | | | | | 1 | 1 | | | | | | 2 |
| France | | 1 | | 3 | 1 | 2 | | | | | 1 | 8 |
| Germany | 11 | | 1 | 6 | | 5 | 10 | 2 | | | | 35 |
| Greece | | | | | | | | | | | | |
| Hungary | | | | | | | | | | | | |
| Ireland | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| Italy | | 1 | | 1 | | 4 | 2 | 1 | | | 1 | 10 |
| Latvia | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| Lithuania | | | | | | | | | | | 1 | 1 |
| Luxemburg | | | | 1 | 1 | | | | | | 1 | 3 |
| Malta | | | | | | 1 | | | 1 | | | 2 |
| Netherlands | 2 | | | | | 1 | 1 | | | | | 4 |
| Poland | 1 | | | | | 1 | | | | | | 2 |
| Portugal | | | | | | 1 | | | | | 2 | 3 |

| Country | Business | | | | | Legal professions | | | | | Consumers' org. | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Industry | Trade | Services | Financial Services | General | Lawyers | Judges | Notaries | Arbitrators | Public registrars | | |
| Slovakia | | | | | | | | | | | | |
| Slovenia | | | | | 1 | | | | 1 | | | 2 |
| Spain | | | | | | 4 | | | | 2 | 1 | 7 |
| Sweden | 2 | | | | | 2 | | | | | | 4 |
| UK | 2 | 1 | 2 | 4 | | 12 | 2 | | 1 | | 1 | 25 |
| EU org. | 8[32] | 5[33] | 1 | 14 | 2 | 4[34] | | 13[35] | | | 4 | 51 |
| Non-EU | 4 | | | | | | | | | | | 4 |

[32] 1 Belgium, 1 Spain, 1 Germany,1 Norway, 2 Italy (UNICE).
[33] 1 Spain, 1 France (FEDSA).
[34] 1 France, 1 Italy, 1 Slovenia, 1 UK (CCBE).
[35] 1 Austria, 1 Belgium, 4 France, 1 Hungary, 3 Germany, 1 Netherlands, 1 Italy, 1 Spain (CNUE).