EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 8.2.2007
KOM(2006) 744 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännöstön tarkistamisesta

VIHREÄ KIRJA

kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännöstön tarkistamisesta

Sisällysluettelo

1. Johdanto ... 3

2. Taustaa ... 3

2.1. Tarkistusprosessin tavoite ja asema ... 3

2.2. Tarkistusprosessin suhde muuhun yhteisön lainsäädäntöön ... 5

3. Pääasialliset ongelmat ... 6

3.1. Viimeaikainen kehitys markkinoilla ... 6

3.2. Sääntöjen hajanaisuus ... 6

3.3. Luottamuksen puute ... 7

4. Mahdollisia tulevaisuuden vaihtoehtoja ... 8

4.1. Vaihtoehto I: alakohtainen lähestymistapa ... 8

4.2. Vaihtoehto II: yhdistelmälähestymistapa (Laaja-alainen väline tarvittaessa yhdistettynä alakohtaiseen toimintaan) ... 8

4.3. Vaihtoehto III: ei lainsäädäntötoimia ... 9

4.4. Laaja-alaisen säädöksen mahdollinen soveltamisala ... 9

4.5. Yhdenmukaistamisaste ... 10

4.6. Liitteen I sisältämät kuulemiset ... 11

ANNEX I: ISSUES FOR CONSULTATION

ANNEX II: CONSUMER DIRECTIVES UNDER REVIEW

1. JOHDANTO

Euroopan komissio kehottaa tämän vihreän kirjan välityksellä kaikkia asianomaisia ilmaisemaan mielipiteensä kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännöstön tarkistamiseen liittyvistä asioista lähettämällä vihreää kirjaa koskevat vastaukset (joihin on merkitty ”Response to the Green Paper on the Review of Consumer Acquis”) viimeistään 15.5.2007 seuraavaan osoitteeseen:

Euroopan komissio
Terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosasto
Rue de la Loi 200
1049 Brussels
Belgium

tai sähköpostitse osoitteeseen SANCO-B2@ec.europa.eu.

Vastaukset ja kannanotot julkaistaan Euroopan komission terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosaston verkkosivuilla, ellei vastaaja ole sitä erikseen selvästi kieltänyt. Komissio käsittelee kannanottoja ja julkaisee niistä tiivistelmän vuoden 2007 alkupuoliskolla. Komissio päättää kuulemisen tulosten perusteella, onko lainsäädäntöaloitteeseen tarvetta. Mahdollisen säädösehdotuksen yhteydessä tehdään vaikutustenarviointi.

2. TAUSTAA

2.1. Tarkistusprosessin tavoite ja asema

Komissio käynnisti vuonna 2004 kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännöstön tarkistusprosessin[1] tavoitteenaan saavuttaa paremman sääntelyn tavoitteet yksinkertaistamalla ja täydentämällä nykyisiä sääntelypuitteita. Tarkistusprosessi on esitelty vuoden 2004 tiedonannossa ”Euroopan sopimusoikeus ja yhteisön säännöstön tarkistaminen: jatkotoimet”.[2]

Tarkistusprosessi kattaa kahdeksan kuluttajansuojasta annettua direktiiviä[3]. Tarkistusprosessin perimmäisenä tavoitteena on luoda todelliset kuluttajan sisämarkkinat niin, että saadaan aikaan asianmukainen tasapaino kuluttajansuojan korkean tason ja yritysten kilpailukyvyn välillä ja varmistetaan, että toissijaisuusperiaatetta kunnioitetaan. Prosessin päätyttyä pitäisi ihannetilanteessa olla mahdollista vakuuttaa EU:n kuluttajille, että olivatpa he missä tahansa EU:n alueella ja tekivätpä he ostoksensa missä tahansa, sillä ei ole mitään eroa: kuluttajan

---

1 KOM(2004) 651 lopullinen. EUVL C 14, 20.1.2005, s. 6.

2 KOM(2004) 651 lopullinen. EUVL C 14, 20.1.2005, s. 6.

3 Lueteltu liitteessä II. On syytä muistaa, että yleisesti käytetty käsite ”kuluttajansuojaa koskeva yhteisön säännöstö” ei kata kaikkea EU:n kuluttajansuojalainsäädäntöä. Äskettäin annettu direktiivi sopimattomista kaupallisista menettelyistä ei esimerkiksi kuulu kuluttajansuojaa koskevaan yhteisön säännöstöön. Lisäksi alakohtaisessa EU:n lainsäädännössä, kuten sähköisestä kaupasta tai rahoituspalveluista annetussa lainsäädännössä, voi olla monia kuluttajan suojelemiseen tarkoitettuja säännöksiä.

perusoikeudet ovat samat. Tämä vastaa lähestymistapaa, jonka komissio on omaksunut tiedonannossaan ”Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma: EU:n tuloksenteko”[4]. Kuluttajien luottamusta sisämarkkinoihin pitää toisin sanoen kasvattaa varmistamalla, että kuluttajansuoja on riittävä kaikkialla EU:ssa. Kuluttajien pitää voida luottaa vastaavantasoisiin oikeuksiin ja turvautua vastaaviin oikaisukeinoihin, jos jokin menee vikaan.

Lisäksi on myös varmistettava, että yritykset ja erityisesti pk-yritykset voivat hyötyä helpommin ennakoitavasta sääntely-ympäristöstä ja yksinkertaisemmista EU:n säännöistä, jotta lainsäädännön noudattamisesta niille aiheutuvat kustannukset olisivat pienemmät ja jotta ne voisivat yleensä ottaen käydä helpommin kauppaa EU:n alueella riippumatta siitä, mihin ne ovat sijoittautuneet.

Kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännöstön tarkistaminen voi tarjota ainutlaatuisen tilaisuuden uudenaikaistaa voimassa olevia kuluttajansuojadirektiivejä, jotta sekä kaupan ammattilaisten että kuluttajien sääntely-ympäristö olisi yksinkertaisempi ja toimivampi ja jotta kuluttajansuojaa voidaan tarvittaessa parantaa tai laajentaa. Tämä noudattaa täysin samaa lähestymistapaa sisämarkkinoiden uudenaikaistamisen kanssa. Direktiivit tarkistetaan tätä varten kokonaisuutena ja kukin erikseen, jotta havaitaan niihin kaikkiin vaikuttavat sääntelyaukot ja puutteet sekä yksittäisten direktiivien ongelmat. Kuten ensimmäisessä edistymistä käsittelevässä vuosikertomuksessa[5] esitettiin, tämä vihreä kirja päättää tarkistusprosessin määritysvaiheen, siinä vedetään yhteen komission alustavat havainnot ja pyydetään mielipiteitä joistakin kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännöstön tarkistamisen vaihtoehdoista. Komission havainnot ovat seuraavien toimien tulosta:

– Vertaileva analyysi siitä, miten direktiivejä sovelletaan jäsenvaltioissa. Analyysissä otetaan huomioon myös oikeuskäytäntö ja hallinnolliset menettelytavat[6].

– Joulukuussa 2005 komissio kokosi jäsenvaltioiden asiantuntijoista pysyvän työryhmän. Vuonna 2006 järjestettiin kolme tapaamista, joissa käsiteltiin yksittäisten direktiivien tarkistamista.

– Vuoden 2006 alkupuoliskolla järjestettiin useita sidosryhmien tapaamisia, joissa käsiteltiin sopimusoikeutta koskevaa yhteistä viitekehystä[7]. Tapaamisissa pohdittiin etupäässä kuluttajansuojasäännöstön tarkistamisen kannalta merkityksellisiä sopimusoikeuden näkökohtia[8].

---

4 KOM(2006) 211 lopullinen.

5 Komission ensimmäinen edistymistä käsittelevä vuosikertomus Euroopan sopimusoikeudesta ja yhteisön säännöstön tarkistamisesta, KOM (2005) 456 lopullinen.

6 Euroopan yhteisön kuluttajansuojaoikeutta käsittelevä vertaileva analyysi julkaistaan vuoden 2006 lopussa terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosaston verkkosivuilla.

7 Ks. komission tiedonanto: Euroopan sopimusoikeus ja yhteisön säännöstön tarkistaminen: jatkotoimet, KOM (2004) 651 lopullinen, ja komission ensimmäinen edistymistä käsittelevä vuosikertomus Euroopan sopimusoikeudesta ja yhteisön säännöstön tarkistamisesta, KOM (2005) 456 lopullinen.

8 Keskustelunaiheita olivat tavaroiden vähittäismyynti (mukaan luettuna valmistajan suora vastuu), kohtuuttomat sopimusehdot, sopimuksentekoa edeltävä ilmoitusvelvollisuus kuluttajasopimusten yhteydessä, kuluttajan perääntymisoikeus ja kuluttajan oikeus vahingonkorvaukseen. Ks. yhteisen

– Analyysi kuluttajien ja yritysten suhtautumisesta voimassa olevaan kuluttajansuojalainsäädäntöön ja sen vaikutukset rajatylittävään kauppaan[9].

Lisäksi komissio arvioi, miten eri direktiivit on saatettu osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Yksikköhintoja[10] ja etämyyntiä[11] koskevien direktiivien täytäntöönpanokertomukset on julkaistu; tavaroiden kauppaa ja takuita (”kulutustavarakauppadirektiivi”) sekä kieltokanteita koskevien direktiivien täytäntöönpanokertomukset julkaistaan lähiaikoina.

Toteutettujen tutkimusten lisäksi kaikkien asianomaisten osapuolten mielipiteitä kysytään yksittäisistä ongelmista, jotka komissio havaitsi valmismatkoja ja kotimyyntiä koskevien direktiivien tarkistamisen yhteydessä. Niitä käsitellään terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosaston verkkosivuilla julkaistavissa valmisteluasiakirjoissa. Komissio havaitsi monia pitkäaikaisiin matkailutuotteisiin liittyviä ongelmia, jotka vaativat pikaisen ratkaisun. Tätä varten komissio on jo ryhtynyt laatimaan ehdotusta kiinteistöjen osa-aikaisesta käyttöoikeudesta annetun direktiivin tarkistamiseksi.[12]

2.2. Tarkistusprosessin suhde muuhun yhteisön lainsäädäntöön

Koska kuluttajansuojasäännöstö kattaa laajan alan ja sisältää päällekkäisyyksiä muiden sisämarkkinadirektiivien kanssa, on tarpeen arvioida kaikkien ehdotettujen vihreään kirjaan liittyvien seurantatoimien vaikutukset sähköisen kaupan tai teollis- ja tekijänoikeuksien kaltaisiin aloihin. Vihreän kirjan seurantatoimet eivät varsinkaan saa rajoittaa sähköistä kauppaa koskevan direktiivin sisämarkkinalausekkeen toimintaa.

Tarkistus ei vaikuta lainvalintaa koskeviin yhteisön sääntöihin. Komissio on tehnyt seuraavat kaksi asetusehdotusta: ehdotus asetukseksi sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II) ja ehdotus asetukseksi sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I). Tähän jälkimmäiseen ehdotukseen sisältyy säännös, joka ehdottaa lainvalintasääntöä, jonka mukaan sovelletaan pelkästään kuluttajan asuinpaikan lakia tiettyjen ehtojen mukaisesti.

Komissio toteuttaa rahoituspalvelupolitiikasta (2005–2010) annetun valkoisen kirjan mukaisesti useita aloitteita rahoituspalvelualalla ja erityisesti vähittäisrahoituspalvelujen alalla. Komissio pohtii kuulemisen tulosten valossa sitä, missä määrin myöhemmin mahdollisesti annettavaa lainsäädäntöaloitetta sovelletaan rahoituspalveluihin. Saattaa siis olla tarpeen jättää rahoituspalveluala kokonaan tai osittain mahdollisten tulevien lainsäädäntätoimien soveltamisalan ulkopuolelle.

---

viitekehyksen edistymistä käsittelevä toinen vuosikertomus […], joka on määrä julkaista vuoden 2006 loppuun mennessä 2006 terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosaston verkkosivuilla.

9 Eurobarometri-tutkimus kuluttajansuojasta sisämarkkinoilla, kysely toteutettu helmi–maaliskuussa 2006 ja julkaistu syyskuussa 2006 (http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf).

10 Osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/price_ind/index_en.htm.

11 Osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/dist_sell/index_en.htm.

12 Ks. kiinteistöjen osa-aikaisesta käyttöoikeudesta annetun direktiivin tarkistamista käsittelevä komission kuulemisasiakirja osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper010606_en.doc.

Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on kerätä kaikkien asianomaisten osapuolten näkemyksiä kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännöstön tarkistamiseen liittyvistä mahdollisista toimintavaihtoehdoista sekä eräistä yksittäisistä ongelmista.

3. PÄÄASIALLISET ONGELMAT

3.1. Viimeaikainen kehitys markkinoilla

Useimmat kuluttajansuojaa koskevaan yhteisön säännöstöön kuuluvat direktiivit ovat luonteeltaan pikemminkin ohjailevia kuin periaatteellisia. Niistä useimmat eivät enää täysin vastaa nykypäivän nopeasti kehittyvien markkinoiden tarpeita. Tämä näkyy erityisen selvästi digitaalisen teknologian ja digitaalipalvelujen (esim. musiikin latausmahdollisuudet) saadessa yhä enemmän jalansijaa, sillä niiden yhteydessä nousee esiin kiistanalaisia käyttäjän oikeuksiin liittyviä kysymyksiä, joita ei fyysisten tavaroiden myynnin yhteydessä esiinny.

Teknologian kehittyminen luo uusia kanavia yritysten ja kuluttajien välisille kauppatapahtumille, eikä kuluttajansuojalainsäädäntö kata niitä kaikkia. Verkkohuutokauppa on hyvä esimerkki tästä ilmiöstä. Esimerkiksi etämyynnistä annettu direktiivi, joka laadittiin ennen verkkokaupan viimeaikaista yleistymistä, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden jättää huutokaupat sen soveltamisalan ulkopuolelle. Kansallisten lainsäädäntöjen arviointi vahvisti, että tämän sääntelymahdollisuuden erilainen käyttö jäsenvaltioissa luo hajanaisuutta ja on johtanut verkkohuutokauppoja käsittelevien kuluttajavalitusten määrän kasvuun[13]. Ohjelmistojen ja datan jättäminen kulutustavaroiden kaupasta annetun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle saattaa houkutella alan ammattilaisia väistämään vastuutaan tuotteen mahdollisesta viallisuudesta/sääntöjenvastaisuudesta asettamalla loppukäyttäjän lisenssisopimuksessa ehtoja, joiden mukaan kuluttajat eivät voi vaatia korvausta tuotteen sääntöjenvastaisuudesta tai viallisuudesta[14].

3.2. Sääntöjen hajanaisuus

Voimassa olevat EU:n kuluttajansuojasäännöt ovat hajanaisia pääasiassa kahdesta syystä. Ensinnäkin jäsenvaltiot voivat nykyisten direktiivien mukaan asettaa omassa lainsäädännössään tiukempia sääntöjä (vähimmäistason yhdenmukaistaminen), ja monet jäsenvaltiot ovat niin tehneetkin varmistaakseen korkeatasoisen kuluttajansuojan. Toiseksi monien kysymysten sääntely eri direktiiveissä on epäjohdonmukaista, tai kysymyksiä on jätetty avoimiksi. Yritykset ja kuluttajat toivat tarkistusprosessin valmisteluvaiheessa esiin useita sääntelyn hajanaisuudesta kertovia esimerkkejä, jotka aiheuttavat ongelmia. Ne on kuvattu liitteessä I. Erot aiheuttavat yleensä yrityksille ylimääräisiä lainsäädännön noudattamisesta johtuvia kustannuksia, joita ovat esimerkiksi tarvittavan oikeudellisen neuvonnan hankkimiseen, tiedotus- ja markkinointimateriaalin tai sopimusten muuttamiseen sekä sääntöjenvastaisuustapauksessa mahdolliseen oikeudenkäyntiin liittyvät kustannukset. Yritykset mainitsevat tämän usein yhdeksi syyksi siihen, miksi ne

---

13 Ks. komission tiedonanto etämyynnistä annetun direktiivin 1997/7/EY täytäntöönpanosta.

14 Lisätietoja loppukäyttäjän lisenssisopimukseen liittyvistä kuluttajien ilmoittamista ongelmista, ks. Saksan kuluttajajärjestöjen liiton (vzbv) raportti osoitteessa http://www.vzbv.de/mediapics/anlage_pm_digitale_medien_06_2006_copy.pdf.

eivät harjoita rajatylittävää liiketoimintaa. EU:n vähittäiskauppiaista 19 prosenttia[15] markkinoi ja mainostaa tuotteitaan vähintään yhdessä muussa EU-maassa, ja 48 prosenttia yrityksistä olisi valmiita harjoittamaan rajatylittävää myyntiä. Peräti 55 prosenttia rajatylittävästä myynnistä kiinnostuneista vähittäiskauppiaista pitää erilaisten kuluttajakauppaan sovellettavien kansallisten lainsäädäntöjen noudattamisesta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia erittäin merkittävänä tai melko merkittävänä tekijänä. EU:n vähittäiskauppiaista 43 prosenttia on sitä mieltä, että kuluttajansuojalainsäädännön yhdenmukaistaminen vaikuttaisi myönteisesti niiden rajatylittävään myyntiin ja rajatylittävän markkinoinnin määrärahoihin.

Joissakin tapauksissa kaupan ammattilaiset jopa kieltäytyvät myymästä muissa jäsenvaltioissa oleville asiakkaille: hiljattain valmistuneen Eurobarometrin[16] mukaan 33 prosenttia kuluttajista ilmoittaa yritysten kieltäytyneen myymästä tai toimittamasta tavaroita tai palveluita siksi, että kuluttaja asui toisessa maassa.

3.3. Luottamuksen puute

Edellä mainitun Eurobarometri-kyselyn mukaan 26 prosenttia EU:n kuluttajista ostaa tavaroita ja palveluita muihin EU:n jäsenvaltioihin sijoittautuneilta yrityksiltä[17]. Vaikka etämyynti yleistyy, vain 6 prosenttia teki Internetissä ostoksia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta toimittajalta[18]. Yksi syy tähän on se, että peräti 45 prosenttia kuluttajista ei täysin luota ulkomailla sijaitsevaan yritykseen tehdessään ostoksia Internetissä (yhdessä jäsenvaltiossa luku oli jopa 73 prosenttia). Tämä näkyy myös siinä, että 44 prosenttia henkilöistä, joilla on Internet-yhteys kotona, tekee verkko-ostoksia kotimaassa, mutta vain 12 prosenttia teki verkkokaupassa rajatylittäviä ostoksia. Kuluttajista 56 prosenttia oli yleensä ottaen sitä mieltä, että ostettaessa tavaroita ja palveluita muissa jäsenvaltioissa sijaitsevilta yrityksiltä yritykset eivät noudata yhtä todennäköisesti kuluttajansuojalakeja. Vastaajista 71 prosenttia oli sitä mieltä, että valitusten, palausten, hinnanalennusten, takuiden tms. ongelmien ratkaiseminen on vaikeampaa ostettaessa tavaroita muissa jäsenvaltioissa sijaitsevilta yrityksiltä. Vastaajista 65 prosenttia piti etämyyntinä ostetun tavaran palauttamista harkinta-aikana ongelmallisempana, jos se on ostettu toisessa jäsenvaltioissa sijaitsevalta toimittajalta.

Vähimmäistason yhdenmukaistamisesta seuraavat erilaiset säännöt saattavat vaikuttaa kielteisesti sisämarkkinoihin. Yksi syy kuluttajien haluttomuuteen tehdä rajatylittäviä ostoksia on se, että kuluttajat eivät voi olla varmoja siitä, että kotimaassa vallitseva kuluttajansuojan taso on voimassa myös, kun he ostavat ulkomailta. Esimerkiksi harkinta-ajan pituus rajatylittävässä etämyynnissä vaihtelee eri jäsenvaltioiden välillä ja aiheuttaa epävarmuutta kuluttajien keskuudessa. Sama tilanne koskee myös peruuttamisoikeuteen vetoamista ja tavaroiden palautuskustannuksia.

---

15 Flash Eurobarometri 186 yritysten suhtautumisesta rajatylittävään kauppaan ja kuluttajansuojaan, toteutettu lokakuussa 2006. Tutkimus julkaistaan kokonaisuudessaan terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosaston verkkosivuilla ennen vuoden 2006 loppua.

16 Kysely toteutettiin helmi–maaliskuussa 2006. Tutkimus on julkaistu kokonaisuudessaan terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosaston verkkosivuilla.

17 Luku koskee rajatylittäviä ostoja kaudella helmi-/maaliskuu 2005 – helmi-/maaliskuu 2006.

18 Internetin kautta muista jäsenvaltioista ostoksia tekevien kuluttajien osuus vaihtelee Kreikan, Unkarin ja Slovakian vain 1 prosentista 28 prosenttiin Luxemburgissa ja seuraavana 19 prosenttiin Tanskassa.

4. MAHDOLLISIA TULEVAISUUDEN VAIHTOEHTOJA

Komissio mainitsi ensimmäisessä Euroopan sopimusoikeuden ja yhteisön säännöstön tarkistamisen edistymistä käsittelevässä vuoden 2005 vuosikertomuksessa[19] kaksi pääasiallista vaihtoehtoa kuluttajansuojasäännöstön tarkistamiseen sovellettavaksi strategiaksi: *alakohtainen lähestymistapa*, jossa nykyisiä direktiivejä tarkistetaan yksitellen, ja *laaja-alaisempi lähestymistapa*, jossa käytetään yhtä tai useampaa puitesäädöstä säännöstön yhteisten ominaisuuksien säätelemiseksi, täydennettyinä tarvittaessa alakohtaisilla säännöillä.

Kun tarkistusta muunnetaan konkreettisiksi poliittisiksi ehdotuksiksi, komissio tutkii huolellisesti ehdotusten vaikutukset, myös vaikutukset yritystoimintaan.

4.1. Vaihtoehto I: alakohtainen lähestymistapa

Alakohtaisessa lähestymistavassa nykyisiä direktiivejä tarkistetaan yksitellen niiden mukauttamiseksi markkinoiden ja teknologian kehittymiseen. Yksittäisissä direktiiveissä ilmenneet aukot voitaisiin korjata ja direktiivien erityispiirteisiin voitaisiin kiinnittää huomiota. Eri direktiivien väliset ristiriidat voitaisiin poistaa. Aikaa tarvittaisiin kuitenkin paljon enemmän, eikä tällä tavalla voitaisi yksinkertaistaa säännöstöä samalla tavalla kuin monialaisessa lähestymistavassa. EU:n pitäisi käsitellä samaa asiaa kerta toisensa jälkeen eri lainsäädäntömenettelyissä. Komissio joutuisi myös varmistamaan, että sama asia saatetaan yhdenmukaisesti osaksi jäsenvaltioiden kansallista oikeutta jokaisen direktiivin kohdalla. Säädösten määrä ei vähenisi, ja samat yhteiset käsitteet sisältyisivät edelleen kaikkiin eri direktiiveihin. Erityisyyden kunnioittaminen kaikilta osin olisi kuitenkin mahdollista kehittämällä voimassaolevaa lainsäädäntöä ja tarvittaessa tarkistamalla sitä.

4.2. Vaihtoehto II: yhdistelmälähestymistapa (Laaja-alainen väline tarvittaessa yhdistettynä alakohtaiseen toimintaan)

Kuluttajansuojalainsäädäntö on sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan vuoden 2005 direktiivin[20] antamiseen asti perustunut pääasiassa alakohtaiseen lähestymistapaan, jossa on pyritty tuomaan yksityiskohtaisia ratkaisuja tiettyihin ongelmiin. Lähestymistapa on kuitenkin synnyttänyt hajanaisen sääntely-ympäristön. Eri säädösten väliset suhteet ovat tietyissä tapauksissa epäselvät, koska oikeudellista terminologiaa ja säännösten sisältöä ei ole sovitettu riittävästi yhteen. Jos esimerkiksi kotimyyntiä harjoittava kauppias myy kiinteistöjen osa-aikaisia käyttöoikeuksia, on epäselvää, sovelletaanko kotimyyntiä koskevan direktiivin vai kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevan direktiivin ilmoitus- ja peruuttamissäännöksiä[21].

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä alettiin soveltaa yhtenäisempää, ”laaja-alaista” lähestymistapaa.

On olemassa eräitä piirteitä, jotka ovat yhteisiä kaikille kuluttajansuojasäännöstöön kuuluville direktiiveille. Peruskäsitteiden, kuten *kuluttajan* tai *elinkeinonharjoittajan*

---

19 KOM (2005) 456 lopullinen.

20 Direktiivi 2005/29/EY.

21 Tällaista tilannetta käsitellään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Travel Vac, asia C-423/97.

määritelmät, harkinta-aikojen pituudet ja peruuttamisoikeuden käyttöedellytykset ovat esimerkiksi asioita, joilla on merkitystä useiden direktiivien yhteydessä. Nämä yhteiset asiat voitaisiin poistaa nykyisistä direktiiveistä ja niitä voitaisiin säännellä järjestelmällisesti monialaisessa säädöksessä. Ne voisivat muodostaa yhdessä sopimattomia menettelyjä koskevan direktiivin luonteeltaan monialaisten säännösten kanssa säädöksen yleisen osan, sillä niitä sovellettaisiin kaikkiin kuluttajasopimuksiin. Laaja-alaisen säädöksen toisessa osassa voitaisiin säännellä myyntisopimusta, joka on yleisin ja laajin kuluttajasopimus. Tästä syystä myös kulutustavaroiden myyntiä koskeva direktiivi sisällytettäisiin laaja-alaiseen säädökseen. Tämä lähestymistapa yksinkertaistaisi ja järkeistäisi kuluttajansuojasäännöstöä sääntelyn parantamista koskevien periaatteiden mukaisesti[22]. Nykyiset kuluttajansuojadirektiivit kumottaisiin uudelleenlaadintaprosessissa kokonaan tai osittain, jolloin myös säännöstön määrä vähenisi.

Monialaista säädöstä pitäisi täydentää tietyillä alakohtaisilla toimilla (esim. kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevan direktiivin tarkistaminen siinä olevien ongelmien, kuten osa-aikaisuuden määritelmän, ratkaisemiseksi) tarvittaessa (”yhdistelmälähestymistapa”).

4.3. Vaihtoehto III: ei lainsäädäntötoimia

Sekä laaja-alainen että alakohtainen lähestymistapa edellyttävät lainsäädäntötoimia; jos mihinkään lainsäädäntötoimiin ei ryhdyttäisi, sääntely olisi edelleen hajanaista tai hajanaisuus jopa lisääntyisi, jos jäsenvaltiot soveltaisivat vähimmäistason yhdenmukaistamisesta seuraavia lausekkeita. Direktiivien välisistä epäjohdonmukaisuuksista ei päästäisi eroon.

4.4. Laaja-alaisen säädöksen mahdollinen soveltamisala

Jos valitaan vaihtoehto II, yksi tärkeä pohdittava asia on laaja-alaisen säädöksen soveltamisala. Yhdistelmävaihtoehdossa mahdollinen ratkaisu olisi omaksua laaja-alainen puitesäädös, jota sovellettaisiin sekä kotimaisiin että rajatylittäviin liiketoimiin. Yhden ainoan, kaikkiin kuluttajasopimuksiin sovellettavan säädöksen laatiminen yksinkertaistaisi sääntely-ympäristöä merkittävästi sekä kuluttajien että yritysten näkökulmasta. Alakohtaisia sääntöjä kuitenkin sovelletaan aloilla, joilla niitä on (kuten rahoituspalvelu- ja vakuutusaloilla) ellei toisin säädetä. Tällaisia sääntöjä ovat esimerkiksi peruutuskauteen sovellettavat säännökset ja kuluttajan määritelmä rahoituspalvelujen yhteydessä.[23]

Toinen vaihtoehto voisi olla pelkästään rajatylittäviin sopimuksiin sovellettavan laaja-alaisen säädöksen antaminen. Tällöin olisi määriteltävä rajatylittävän sopimuksen käsite (esim. kaikki etäsopimukset, joiden osapuolina on kuluttaja ja elinkeinonharjoittaja kahdesta eri jäsenvaltiosta). Näin ulkomaisen

---

22 Kuluttajansuojasäännöstön tarkistaminen mainitaan sääntely-ympäristön yksinkertaistamisesta 25. lokakuuta 2005 annettuun komission tiedonantoon liitetyssä meneillään olevassa yksinkertaistamisohjelmassa: KOM (2005) 535 – Yhteisön Lissabon-ohjelman toteuttaminen – strategia sääntely-ympäristön yksinkertaistamiseksi.

23 Esim. uudelleenlaaditun henkivakuutusdirektiivin 2002/35/EY 35 artikla ja liite III; muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevan direktiivin 92/49/ETY 31 artikla.

elinkeinonharjoittajan kanssa kauppaa käyvä kuluttaja saisi saman suojan kaikkialla EU:ssa. Tämä vaihtoehto voisi toisaalta lisätä kuluttajien luottamusta rajatylittävään kauppaan, mutta toisaalta se voisi lisätä lainsäädännön hajanaisuutta, kun kuluttajiin ja elinkeinonharjoittajiin sovellettaisiin erilaisia sääntöjä riippuen siitä, onko liiketoimi rajatylittävä vai kotimainen. Se vähentäisi myös laaja-alaisen säädöksen arvoa sääntelyn parantamisen näkökulmasta.

Yksi vaihtoehto on laaja-alainen säädös, jonka soveltamisala on rajattu etäkauppaan, tapahtuipa se maiden välillä tai samassa maassa. Säädös korvaisi etämyyntidirektiivin. Näin voitaisiin laatia yhtenäiset etäsopimuksiin sovellettavat säännöt. Suurimpana haittapuolena on jälleen se, että etämyyntiin ja kasvokkain tapahtuvan myyntiin sovellettaisiin eri ehtoja, mikä lisäisi lainsäädännön hajanaisuutta ja vähentäisi säädöksen arvoa sääntelyn parantamisen näkökulmasta.

4.5. Yhdenmukaistamisaste

Tietynasteinen yhdenmukaistaminen olisi myös tarpeen riippumatta siitä, mikä vaihtoehdoista tarkastaa yhteisön säännöstö valitaan.

Nykyiset, tarkastelun kohteena olevat kuluttajansuojadirektiivit perustuvat vähimmäistason yhdenmukaistamisen periaatteeseen, eli ne sisältävät lausekkeita, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat omaksua kattavamman kuluttajansuojan kuin mitä direktiiveissä vaaditaan. Monet jäsenvaltiot ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta esimerkiksi ottamalla käyttöön etämyyntiä, kotimyyntiä ja kiinteistöjen osa-aikaista käyttöoikeutta koskevissa direktiiveissä asetettua vähimmäisaikaa pidempiä harkinta-aikoja.

Kuluttajat eivät tästä johtuen voi olla varmoja siitä, että kuluttajansuoja, johon he ovat tottuneet kotimaassaan, on samantasoinen myös silloin, kun he tekevät rajatylittäviä ostoksia. Yritysten intoa markkinoida tuotteitaan tai palvelujaan kaikkialla EU:ssa saattaa puolestaan jarruttaa se, että niiden on noudatettava erilaisia sääntöjä jokaisessa jäsenvaltiossa.

Yksi mahdollinen ratkaisu tähän ongelmaan voisi olla kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännöstön tarkistaminen siten, että tavoitteena on täydellinen yhdenmukaisuus. Tällöin mikään jäsenvaltio ei voisi soveltaa tiukempia sääntöjä kuin mitkä on asetettu yhteisön tasolla. Täydellinen yhdenmukaistaminen edellyttäisi vähimmäistason yhdenmukaistamista koskevien lausekkeiden kumoamista, mutta sen lisäksi pitäisi poistaa myös jäsenvaltioille eräissä direktiivien säännöksissä tarjotut yksittäisiä näkökohtia koskevat sääntelyvaihtoehdot, mikä voisi johtaa kuluttajansuojan tason muuttumiseen joissakin jäsenvaltioissa.

Esimerkiksi kulutustavaroiden kauppaa koskevan direktiivin 5 artiklassa, jossa säännellään myyjälle kuuluvan lakisääteisen vastuun määräaikaa, annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää, että kuluttajan on voidakseen käyttää oikeuksiaan ilmoitettava myyjälle virheestä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hän havaitsi kyseisen virheen. Tällaiset jäsenvaltioiden harkinnanmahdollisuudet katoaisivat. Täytäntöönpanosäädösten tarkastelu on vahvistanut, että huomattavan monet jäsenvaltiot ovat käyttäneet näitä sääntelyvaihtoehtoja. Jos sovelletaan täydellisen yhdenmukaistamisen periaatetta, on tehtävä valinta eri ratkaisujen välillä:

esimerkiksi päätetään, että velvollisuus ilmoittaa myyjälle virheestä tietyssä määräajassa joko poistetaan, tai sitä aletaan soveltaa kaikkialla.

Kaikkien seikkojen täydellisen yhdenmukaisuuden saavuttaminen voi kuitenkin olla vaikeaa, ja jotta vältettäisiin esteiden muodostuminen uudelleen sisämarkkinoille, voi olla tarpeen, että yhdenmukaistamista täydennetään tapauskohtaisesti lausekkeella, jonka mukaan ehdotetun lainsäädännön alalla, jota ei ole täysin yhdenmukaistettu, sovelletaan joihinkin yksityiskohtiin vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta.

Vaihtoehtona voisi siksi olla vähimmäistason yhdenmukaistamisen ja keskinäisen tunnustamisen yhdistelmän soveltaminen. Tässä tapauksessa jäsenvaltioille jäisi mahdollisuus ottaa käyttöön tiukempia kuluttajansuojasääntöjä kansallisessa lainsäädännössään, mutta niillä ei olisi oikeutta soveltaa omia tiukempia vaatimuksiaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin yrityksiin tavalla, joka aiheuttaisi perusteettomia rajoituksia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle ja palvelujen tarjoamisen vapaudelle.

Toinen vaihtoehto olisi vähimmäistason yhdenmukaistaminen, joka yhdistettäisiin mahdollisesti lähtömaahan perustuvaan lähestymistapaan. Tämä yhdistelmä tarkoittaisi sitä, että jäsenvaltiot säilyttäisivät mahdollisuuden sisällyttää tiukempia kuluttajansuojaa koskevia sääntöjä kansalliseen lainsäädäntöönsä, mutta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yhtiöiden täytyisi noudattaa ainoastaan oman kotimaansa sääntöjä.

Nämä vaihtoehdot eivät kuitenkaan yksinkertaistaisi tai järkeistäisi lainsäädäntöä. Sääntelyn hajanaisuus olisi edelleen olemassa eikä sen negatiivisia seurauksia kuluttajien luottamukselle sisäisiä markkinoita kohtaan voitaisi poistaa. Elinkeinonharjoittajan maan lainsäädännön sovellettavaksi lainsäädännöksi määräävän säännöksen puuttuessa tuomarin, jolla on lainkäyttövalta rajatylittävässä oikeudenkäynnissä (eli yleensä kohdemaan tuomari) tulee systemaattisesti vertailla lähtö- ja kohdemaan kuluttajalainsäädäntöjä keskenään. Tämän jälkeen hänen pitäisi arvioida, missä määrin kohdemaan lainsäädäntö ylittää elinkeinonharjoittajan maan lainsäädännön suojelutason, ja jos poikkeavuus muodostaa perusteettoman rajoituksen, hänen tulee olla soveltamatta tiukempia vaatimuksia. Tämä monimutkainen menettely ei lisäisi oikeusvarmuutta.

Nämä kaksi vaihtoehtoa eivät myöskään tuottaisi ratkaisua, jolla varmistettaisiin perustamissopimuksen vaatima korkeatasoinen ja yhtenäinen kuluttajansuoja.

4.6. Liitteen I sisältämät kuulemiset

Liite I sisältää luettelon kuulemisissa esitetyistä ongelmista ja kysymyksistä. Suurin osa kysymyksistä liittyy monialaisiin tai laaja-alaisiin ongelmiin, jotka pystyttäisiin käsittelemään yhdistelmälähestymistavan yhteydessä. Tiettyjä direktiivejä koskeva alakohtainen lähestymistapa ei vaadi pidennettyä luetteloa ongelmista ja kysymyksistä. Nämä on käsitelty muiden komission järjestämien kuulemisten yhteydessä, kuten vihreän kirjan 2.1. kohdassa on kuvailtu.

Tarkastelun yhteydessä on noussut esiin joitakin monialaisia ongelmia. Ne liittyvät sääntelyn puutteisiin ja kuluttajansuojan aukkoihin säännöstössä. Useimmissa tapauksissa, joita kuluttajat ja yritykset ovat tuoneet komission tietoon, ongelma

johtui vähimmäistason yhdenmukaistamista koskevan lausekkeen tai sääntelymahdollisuuden soveltamisesta jäsenvaltioissa.

Ongelmat luokitellaan kahteen ryhmään: koko säännöstölle yhteisiin ongelmiin (esim. kuluttajan määritelmä) tai useammalle kuin yhdelle direktiiville yhteisiin ongelmiin (esim. peruutusoikeus) ja ongelmiin, jotka liittyvät myyntisopimukseen, joka on ylivoimaisesti yleisin kuluttajasopimuksen muoto.

Komissio on ensimmäisestä ryhmästä sitä mieltä, että kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan käsitteiden johdonmukainen määritteleminen on tärkeää, sillä sen avulla säännöstön soveltamisala voidaan rajata tarkemmin.

Kauaskantoisempi vaihtoehto on yleisen vilpittömyyden ja oikeudenmukaisuuden periaatteen mahdollinen sisällyttäminen sopimuspohjaisiin liiketoimiin. Tällainen turvaverkkona toimiva periaate paikkaisi kaikki mahdolliset tulevat sääntelyn aukot ja varmistaisi, että säännöstö ei heikkene tulevaisuudessa.

Jotkut ongelmista liittyvät kohtuuttomia sopimusehtoja koskevaan direktiiviin, joka on ainoa direktiivi, jota sovelletaan kaikenlaisiin kuluttajasopimuksiin, koskivatpa ne tavaroita tai palveluja. Näiden ongelmien käytännön merkitys näkyy siinä, että eurooppalaisten kuluttajakeskusten saamista valituksista huomionarvoinen osa liittyy sopimusehtoihin[24]. Komissio haluaa tässä yhteydessä nostaa esiin muun muassa kysymyksen siitä, pitäisikö direktiivin mukainen suoja ulottaa tapauskohtaisesti neuvoteltuihin ehtoihin.

On käsitelty myös muun muassa peruuttamisoikeutta, joka on tyypillinen, useissa direktiiveissä kuluttajalle osoitettu muutoksenhakutapa, ja sen käytön edellytyksiä.

Esille otetaan myös mahdollisuus ottaa käyttöön yleisiä sopimusperusteisia muutoksenhakukeinoja, jollainen on esimerkiksi yleispätevä oikeus vahingonkorvaukseen. Säännöstössä ei ole yleisiä oikaisukeinoja, mikä saattaa synnyttää aukon kuluttajansuojaan. Se voitaisiin paikata tässä samassa yhteydessä.

Tavaroiden myyntiin liittyy joitakin tärkeitä kysymyksiä muun muassa siitä, pitäisikö soveltamisalaa selkiyttää ja mahdollisesti laajentaa siten, että mukaan otetaan aineettomat hyödykkeet, kuten ohjelmistot ja data. Muut kysymykset liittyvät keskeisiin käsitteisiin, kuten toimitukseen, riskinsiirtoon ja oikaisukeinojen hierarkiaan. Esille otetaan myös kysymys valmistajan suoran vastuuvelvollisuuden mahdollisesta käyttöönotosta ja kaupallisten takuiden sisällöstä.

Liitteessä I käsitellään seuraavia asioita:

1	Yleinen lainsäädännöllinen lähestymistapa
2	Laaja-alaisen säädöksen soveltamisala
3	Yhdenmukaistamisaste
4.1	’Kuluttajan’ ja ’elinkeinonharjoittajan’ määritelmät
4.2	Välikäden kautta toimivat kuluttajat

[24] Eurooppalaisten kuluttajakeskusten mukaan 10 prosenttia vuonna 2005 tehdyistä valituksista koski kohtuuttomia ehtoja.

4.3	Vilpittömyyttä ja oikeudenmukaista kaupankäyntiä koskevan yleisen lausekkeen käyttöönotto
4.4.1	Kohtuuttomuustestin soveltamisalan laajentaminen erikseen neuvoteltuihin ehtoihin
4.5	Kohtuuttomien ehtojen luettelon oikeudelliset vaikutukset
4.6	Kohtuuttomuustestin soveltamisala: sopimuksen hinta ja kohde
4.7	Tietojen antamatta jättämisestä seuraavista sopimukseen kohdistuvista vaikutuksista säätäminen
4.8.1	Harkinta-aikojen pituuksien yhdenmukaistaminen
4.8.2	Peruuttamisoikeuden käyttöedellytysten yhdenmukaistaminen
4.8.3	Kuluttajalta peruuttamisen yhteydessä perittävien kustannusten yhdenmukaistaminen
4.9	Yleisten sopimusperusteisten oikaisukeinojen käyttöönotto
4.10	Vahingonkorvausoikeuden käyttöönotto
5.1	Soveltamisalan laajentaminen muihin sopimustyyppeihin
5.2	Julkisissa huutokaupoissa myytävät käytetyt tavarat
5.3	Toimituksen määritelmä
5.4	Riskinsiirto
5.5.2	Vaatimustenmukaisuudessa havaittuihin puutteisiin sovellettavat aikarajat
5.5.3	Toistuviin vikoihin sovellettavat erityiset säännöt
5.5.4	Käytettyihin tavaroihin sovellettava erityinen sääntö
5.6	Todistustaakka
5.7	Oikaisukeinojen käyttömahdollisuuksien järjestyksen muuttaminen
5.8	Virheellisyydestä ilmoittaminen
5.9	Valmistajan suora vastuu virheistä
5.10.1	Kaupallista takuuta koskevien oletussääntöjen käyttöönotto
5.10.2	Kaupallisen takuun siirrettävyys
5.10.3	Yksittäisille osille myönnettävä kaupallinen takuu
6	Muut asiat

ANNEX I

ISSUES FOR CONSULTATION

When answering the questions below, contributors are encouraged to motivate their answers. It should be noted that all options indicated are non-exhaustive; other solutions may also be put forward.

1. General Legislative Approach

As indicated in section 4 above, there are different alternatives available to reviewing the consumer legislation.

Kysymys A1: Mikä on mielestänne paras tapa uudistaa kuluttajansuojalainsäädäntöä?

Vaihtoehto 1: Alakohtainen lähestymistapa, jossa tarkistetaan erikseen kukin yksittäinen direktiivi.

Vaihtoehto 2: Yhdistelmälähestymistapa, jossa otetaan käyttöön kaikkia kuluttajasopimuksia koskeviin laaja-alaisiin kysymyksiin sovellettava puitesäädös ja tarkistetaan voimassa olevia alakohtaisia direktiivejä tarpeen mukaan.

Vaihtoehto 3: Ei muutoksia nykytilanteeseen: ei tarkisteta.

2. Scope of a Horizontal Instrument

Section 4.4 above highlights different options as to the scope of a possible horizontal instrument. One option would be to adopt a framework instrument with broad coverage, applicable to both domestic and cross-border transactions. Alternatively, the horizontal instrument could cover cross-border contracts only. A third alternative would be to limit the scope of application of the instrument to distance contracts concluded cross-border and domestically.

Kysymys A2: Miten mahdollisen laaja-alaisen säädöksen soveltamisala pitäisi määrittää?

Vaihtoehto 1: Sitä sovelletaan kaikkiin kuluttajasopimuksiin riippumatta siitä, koskevatko ne valtion sisäisiä vai valtion rajat ylittäviä kauppatapahtumia.

Vaihtoehto 2: Sitä sovelletaan ainoastaan valtioiden rajat ylittäviin sopimuksiin.

Vaihtoehto 3: Sitä sovelletaan pelkästään valtion sisäisiin tai valtioiden rajat ylittäviin etäsopimuksiin.

3. Degree of Harmonisation

Section 4.5 above discusses the degree of harmonisation that future consumer protection legislation should be based on. Current legislation allows Member States to adopt more stringent national rules through the use of minimum clauses. The resulting fragmentation of rules may create internal market barriers and deter

consumers from shopping cross-border. Full harmonisation could represent an option for addressing this problem. A second option would be to keep the minimum harmonisation approach. Minimum harmonisation, as indicated above, could be combined with a mutual recognition clause or with the country of origin principle. However, this option would not simplify and rationalise the regulatory environment. Regulatory fragmentation would continue to exist and its negative effects on consumers' confidence in the internal market would not be removed.

Kysymys A3: Missä määrin tarkistetut direktiivit / uudet säädökset olisi yhdenmukaistettava?

Vaihtoehto 1: Tarkistettu lainsäädäntö perustuu täydelliseen yhdenmukaistamiseen, jota täydennetään seikoilla, joita ei ole täysin yhdenmukaistettu vastavuoroista tunnustamista koskevalla lausekkeella.

Vaihtoehto 2: Tarkistettu lainsäädäntö perustuu vähimmäistason yhdenmukaistamiseen, jota täydennetään vastavuoroista tunnustamista koskevalla lausekkeella tai lähtömaaperiaatteella.

4. Horizontal Issues

4.1 Definition of "consumer" and "professional"

Currently the directives do not have coherent definitions of the concepts of “consumer” and “professional”, although these are fundamental concepts for the application of the consumer acquis. There is no serious justification in terms of the specific purposes of the relevant directives. The uncertainty this causes is aggravated by the fact that the Member States use the minimum clause to extend the vague definitions in different ways. Several stakeholders advocate strongly in favour of consistent definitions of consumer and professional to avoid confusion. In this respect it is also important to ensure coherence with definitions used in other areas of Community legislation.

For instance, the Directive on Doorstep Selling defines consumer as a natural person who is acting for purposes “which can be regarded as outside his trade or profession”. The Directive on Price Indications refers to any natural person “who buys a product for purposes that do not fall within the sphere of his commercial or professional activity” and the Unfair Contract Terms Directive refers to “purposes which are outside his trade, business or profession”.

Differences between Member States can be noted for example when it comes to individuals buying a product to be used both privately and professionally, e.g. when a doctor buys a car and occasionally uses it to visit his patients. Several Member States have granted natural persons acting for purposes which fall primarily outside their trade, business or profession the same protection as consumers. In addition some businesses, such as individual entrepreneurs or small businesses may sometimes be in a similar situation as consumers when they buy certain goods or services which raises the questions whether they should benefit to a certain extent from the same protection provided for to consumers. During the review the widening of the definitions to cover transactions for mixed purposes should be considered.

Similarly the professional is referred to variously as "trader", "seller", "supplier" etc, depending on the directive. The definitions vary as well: The Distance Selling Directive, for instance, defines the "supplier" as "any natural or legal person who … is acting in his commercial or professional capacity", whereas the Unfair Contract Terms Directive refers to a "seller or supplier" as a natural or legal person who "is acting for purposes relating to his trade, business or profession, whether publicly or privately owned". To overcome the current inconsistencies the notion of "professional" could replace the variety of terms in the existing Directives and apply to all persons who are not deemed to be consumers.

Kysymys B1: Miten kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan käsitteet pitäisi määritellä?

Vaihtoehto 1: Säännöstöön sisältyvät määritelmät saatetaan yhdenmukaisiksi, mutta niiden laajuutta ei muuteta. Kuluttajat määritellään luonnollisiksi henkilöiksi, jotka toimivat sellaisessa tarkoituksessa, joka ei liity elinkeino-, liike- tai ammattitoimintaan. Elinkeinonharjoittajat ovat henkilöitä (luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä), jotka toimivat heidän elinkeino-, liike- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa.

Vaihtoehto 2: Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan käsitteitä laajennetaan siten, että ne käsittävät myös sellaiset luonnolliset henkilöt, jotka toimivat *pääasiassa* muuhun kuin elinkeino-, liike- tai ammattitoimintaan liittyvässä tarkoituksessa (kuluttaja) tai *pääasiassa* elinkeino-, liike- tai ammattitoimintaan liittyvässä tarkoituksessa (elinkeinonharjoittaja).

4.2 Consumers acting through an intermediary

A consumer is not protected by the acquis when his/her contractual counterpart is another private person. The same goes for the case when an individual is represented by a commercial agent, broker or any other intermediary. A practical example of this is when a car dealer sells a second-hand car on behalf of one consumer to another consumer. It has been argued that in these cases consumers need similar protection as in an ordinary business-to-consumer contract since the other party will benefit from the professional expertise of the intermediary and some Member States have chosen to extend consumer protection to these situations.

However, it may be very difficult to establish clear criteria as to when the role of the intermediary is so strong as to warrant consumer protection. There may be a risk of unforeseen and negative knock-on effects on markets on which private persons trade with private persons.

Against applying consumer protection rules to private sellers it could also be argued that a private person might not realise that contracting a professional as her or his intermediary will put her or him in a position equivalent to a professional. On the other hand, a consumer who concludes a contract with a professional acting as intermediary for a private person may be more in need of protection than his contractual counterpart.

It should be noted that the notion of intermediary would not include trading platforms for sellers and consumers, e.g. on the Internet, where the platform provider

is not involved in the conclusion of the contract. The role of intermediaries in electronic commerce, including search engines and auction platforms, is currently being examined in a different context and therefore not covered by this review[25].

Kysymys B2: Olisiko yksityishenkilöiden välisiä sopimuksia pidettävä kuluttajasopimuksina, jos toinen osapuolista käyttää ammattivälittäjää?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: kuluttajansuojaa ei sovelleta kuluttajien välisiin sopimuksiin, vaikka toinen osapuoli käyttäisi ammattivälittäjää sopimuksen teossa.

Vaihtoehto 2: Kuluttajasopimuksen käsite ulotetaan kattamaan myös tilanteet, joissa toinen osapuoli käyttää ammattivälittäjää.

4.3 The concepts of good faith and fair dealing in the Consumer Acquis

The consumer acquis on contract law does not include a general duty to deal fairly or to act in good faith. A general clause referring to the concept of (un-)fairness exists in Article 5 of Directive on Unfair Commercial Practices, which concerns marketing practices, but which does not apply to contracts[26]. Article 3 (1) of Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts constitutes a general clause referring to "(un-) fairness" and contains a definition of that term for the purposes of the Directive.

The main advantage of an overarching general clause for consumer contracts in the horizontal instrument would be the creation of a tool which would provide guidance for the interpretation of more specific provisions and would allow the courts to fill gaps in the legislation by developing complementary rights and obligations. It could therefore provide a safety net for consumers and create certainty for producers by filling gaps in legislation. In addition, a general provision may also be a useful tool when interpreting clauses contained in offers or contracts and it may as well respond to the criticism that certain directives or provisions are not time-proof. A general provision could be built round the phrase "good faith and fair dealing". This includes the idea that they show due regard to the interests of the other party, considering the specific situation of certain consumers.

The disadvantage of such a general clause is that it does not encompass precisely the rights and obligations imposed on each party. Its interpretation may vary from Member State to Member State.

If included, such a general principle should apply from the negotiation phase to the execution of the contract, including remedies. It would also prevent the emergence of the kind of problems encountered with the current consumer protection directives, due to legislation being overtaken by technological and market developments.

---

25 Conclusions will be announced in the Second Report on the application of the Directive 2000/31, to be adopted in 2008.

26 Article 5 of the Directive on Unfair Commercial Practices outlaws marketing practices which - contrary to the requirement of professional diligence – can adversely affect the economic behaviour of consumers.

Kysymys C: Pitäisikö laaja-alaiseen säädökseen sisällyttää elinkeinonharjoittajille asetettu yleispätevä velvollisuus noudattaa vilpittömyyden ja oikeudenmukaisen kaupankäynnin periaatteita?

Vaihtoehto 1: Laaja-alaisessa säädöksessä pitäisi säätää, että elinkeinonharjoittajien oletetaan EU:n kuluttajasopimuslainsäädännön mukaan toimivan vilpittömästi.

Vaihtoehto 2: Nykyinen tilanne säilytetään. Yleispätevää lauseketta ei lisätä.

Vaihtoehto 3: Lisätään yleispätevä lauseke, jota sovelletaan sekä elinkeinonharjoittajiin että kuluttajiin.

4.4 The scope of application of the EU rules on unfair terms

4.4.1 Extension of the scope to individually negotiated terms

The Directive on unfair contract terms currently applies to non-negotiated terms only, i.e. contractual clauses which the consumer has had no possibility to influence during the negotiation process. In practice, the Directive is in most cases applicable to pre-formulated contract terms used in mass transactions. In reality consumers often have only a very limited possibility to influence the content of a clause even if it theoretically is open to negotiations. A number of Member States have specific rules on the (un-)fairness of individually negotiated terms.

If it is decided to include individually negotiated terms, the test of unfairness could be reformulated so that it ensures that the competent authorities will take into account the actual ability of individual consumers to influence the terms of the contract. Alternatively, this test could be restricted to the list of terms annexed to the directive.

In the absence of specific rules, the unfairness of negotiated terms would be assessed under the principle of good faith (see 4.3).

Kysymys D1: Missä määrin kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva suoja pitäisi ulottaa erikseen neuvoteltuihin sopimusehtoihin?

Vaihtoehto 1: Kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin soveltamisala pitäisi laajentaa koskemaan erikseen neuvoteltuja sopimusehtoja.

Vaihtoehto 2: Vain direktiivin liitteenä olevassa luettelossa mainitut ehdot pitäisi ottaa huomioon erikseen neuvoteltujen ehtojen yhteydessä.

Vaihtoehto 3: Tilannetta ei muuteta: yhteisön sääntöjä sovelletaan jatkossakin ainoastaan ehtoihin, joista ei ole neuvoteltu erikseen tai jotka on ilmoitettu etukäteen.

4.5 List of unfair terms

The rationale behind the list attached to the current Directive on unfair contract terms is to provide guidance to the Member States as to what contractual terms can be

challenged under the unfairness test. As the list has a purely indicative character, it may lead to divergent application in Member States.

It should be considered whether a term included in a list of unfair terms of a horizontal instrument should be considered unfair in all circumstances (black list) or unfair unless the examination of the specific circumstances of the contract (including any individual negotiation) shows the contrary (i.e. a rebuttable presumption of unfairness – grey list). These two options could also be combined, i.e. some terms would be considered unfair in all circumstances while other terms are presumed to be unfair. That option has been considered by the CFR researchers.

A comitology mechanism could be included in the horizontal instrument in order to update the list of terms.

Kysymys D2: Minkälainen asema pitäisi antaa mahdolliselle kohtuuttomien sopimusehtojen luettelolle, joka liitettäisiin laaja-alaiseen säädökseen?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: säilytetään nykyinen ohjeellinen luettelo.

Vaihtoehto 2: Tiettyjen sopimusehtojen katsotaan olevan, ellei toisin todisteta, oletettavasti kohtuuttomia (harmaa luettelo). Tässä vaihtoehdossa yhdistyisivät opastava lähestymistapa ja joustava suhtautuminen oikeudenmukaisuuden arviointiin.

Vaihtoehto 3: Laaditaan luettelo ehdoista – oletettavasti paljon lyhyempi kuin nykyinen luettelo – joita pidetään kohtuuttomina kaikissa olosuhteissa (musta luettelo).

Vaihtoehto 4: Vaihtoehtojen 2 ja 3 yhdistelmä: jotkut ehdot kielletään kokonaan ja joihinkin ehtoihin sovelletaan kumottavissa olevaa olettamusta kohtuuttomuudesta.

4.6 Scope of the unfairness test

Under the Directive on Unfair Terms a non-negotiated contractual term is considered unfair if, contrary to the requirement of good faith, it causes a significant imbalance in the parties' rights and obligations arising under the contract, i.e. the unfairness test. According to this test, the assessment of the unfair nature of the terms relates neither to the definition of the main subject matter of the contract nor to the adequacy of the price (as far these terms are expressed in plain intelligible language).

National laws typically allow the aggrieved party to avoid the contract only where he or she has had little choice as to whether to conclude the contract and the situation has been exploited by the contractual counterpart through charging an exorbitant price. An example of this would be where a consumer whose car breaks down in the middle of a rural area at night may agree to pay a disproportionate price for the repair.

Especially if the scope of the directive were to be extended to negotiated terms, the question arises as to whether the unfairness test should be widened to assess all core terms of a contract, including the main subject matter of the contract and the adequacy of the price.

Kysymys D3: Pitäisikö kohtuuttomia ehtoja koskevan direktiivin mukaisen kohtuuttomuustestin soveltamisalaa laajentaa?

Vaihtoehto 1: Kohtuuttomuustesti ulotetaan kattamaan sopimuksen pääasiallisen kohteen määritelmä ja hinnan asianmukaisuus.

Vaihtoehto 2: Tilannetta ei muuteta: kohtuuttomuustesti säilytetään nykymuodossaan.

4.7 Information requirements

Several Directives impose obligations on professionals to provide consumers with information before, at or after the conclusion of the contract. Failure to comply with these obligations is however regulated in an incomplete and inconsistent way. In several cases no remedies are available when information duties are ignored by professionals. Even an extension of the cooling-off periods for failure to provide information, as it is provided for in the Distance Selling and Timeshare Directives, may not be sufficient since the consumer loses his right to withdraw from the contract within three months. Consumer organisations quote the lack of information as one of the main problems in relation to distance selling, whereas business stakeholders deplore the complexity of the current situation.

The Commission is of the opinion that although the horizontal instrument should not cover the existence and the content of the information requirements, considering the varying purposes of consumer information in the different vertical directives, it could encompass provisions on the failure to fulfil information requirements. One possibility is that the horizontal instrument would provide for an extension of the cooling-off period for failure to comply with information requirements. Another solution would be to combine such an extension of the cooling–off period with general remedies for the most serious breaches of information duties (e.g. no information on price and address of the professional).

Kysymys E: Mitä sopimukseen liittyviä seurauksia pitäisi aiheutua siitä, jos kuluttajansuojasäännöstössä asetettuja tiedonantovaatimuksia ei noudateta?

Vaihtoehto 1: Harkinta-aika, joka on yleispätevä keino oikaista tiedonantovaatimuksen laiminlyönti, pidennetään esimerkiksi kolmeksi kuukaudeksi.

Vaihtoehto 2: Erilaisten tiedonantovaatimusten laiminlyöntiin sovelletaan erilaisia oikaisukeinoja: joissakin tapauksissa sopimuksen tekoa edeltänyt ja sopimukseen sisältyvä laiminlyönti johtaisi seuraamuksiin (esim. virheellinen tieto tuotteen hinnasta antaisi kuluttajalle oikeuden vetäytyä sopimuksesta), kun taas tiettyjä toisenlaisia tiedonantovaatimuksen laiminlyöntitapauksia kohdeltaisiin toisin (esim. pidennetään harkinta-aikaa tai ei määrätä mitään sopimukseen kohdistuvia seuraamuksia).

Vaihtoehto 3: Tilannetta ei muuteta: tiedonantovaatimuksen laiminlyönnistä aiheutuvat sopimukseen kohdistuvat seuraamukset vaihtelevat riippuen sopimuksen lajista.

4.8 Right of withdrawal

4.8.1 The cooling-off periods

The Directives on Timeshare, Doorstep Selling and Distance Selling give consumers the right to withdraw from the contract within a certain period. There are significant divergences in relation to the length of these periods, and as to the beginning and calculation of the periods (in calendar or working days). Such differences may be confusing for consumers and can create legal uncertainty in case of overlaps between Directives[27].

The horizontal instrument could provide for common rules on the time frames for all types of contracts for which a right of withdrawal exists, so as to increase legal certainty.

An alternative could be to group the directives into two categories, attaching to each of them a specific withdrawal period. The reason for this would be that different directives grant consumers a right to withdrawal for different reasons, e.g. to allow consumers to compare the price and quality of the products ordered in a door step situation with alternative offers or to allow consumers to see the product ordered at a distance.

Whichever of the two alternatives is chosen, the Commission is of the view that all periods should be uniformly counted in calendar days rather than working days to increase legal certainty. The concept of working days is differently interpreted by the Member States and varying national holidays may cause uncertainties for consumers and businesses.

Kysymys F1: Pitäisikö harkinta-ajan pituuden olla sama koko kuluttajansuojasäännöstössä?

Vaihtoehto 1: Pitäisi ottaa käyttöön yksi harkinta-aika, joka pätee kaikkiin niihin tapauksiin, joissa kuluttajalla on kuluttajansuojasta annettujen direktiivien mukaan oikeus vetäytyä sopimuksesta, esim. 14 kalenteripäivää.

Vaihtoehto 2: Direktiivit jaetaan kahteen ryhmään, joista kummallekin määritellään oma harkinta-aika (esim. 10 kalenteripäivää kotimyynnin ja etäsopimusten osalta ja 14 kalenteripäivää kiinteistöjen osa-aikaisen käyttöoikeuden osalta).

Vaihtoehto 3: Tilannetta ei muuteta: harkinta-aikoja ei yhdenmukaisteta kuluttajansuojasäännöstössä, vaan niistä säädetään alakohtaisessa lainsäädännössä.

4.8.2 The modalities of exercising the right of withdrawal

The modalities of exercising the right of withdrawal are currently regulated differently across the consumer acquis. There are also significant differences in the Member States' transposition of the directives. In some countries consumers may choose how to notify the seller (e.g. by sending an email or simply by returning the

[27] See e.g. the case C-423/97 Travel Vac, where the ECJ found that the Doorstep Selling Directive was applicable to a timeshare contract.

good to the seller), whereas in others the consumer is obliged to use a certain procedure such as registered mail. Clarifying the rules on how to return products could increase consumer confidence in cross-border transactions. A recent Eurobarometer survey shows that, in relation to distance selling, 65 % of consumers consider that there are more problems with returning a good during the cooling off period when it was bought cross-border.

To clarify and simplify matters, the provisions on the modalities of exercising the right of withdrawal could be harmonised in the horizontal instrument.

Kysymys F2: Miten pitäisi menetellä kaupan peruuttamisoikeutta käytettäessä?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: jäsenvaltiot saavat vapaasti päättää, missä muodossa peruuttamisilmoitus annetaan.

Vaihtoehto 2: Otetaan käyttöön yksi peruuttamisilmoitusmenettely, jota käytetään koko kuluttajansuojasäännöstössä.

Vaihtoehto 3: Kaikki peruuttamisilmoitusta koskevat muodolliset vaatimukset kumotaan. Kuluttaja saa vapaasti peruuttaa kaupan haluamallaan tavalla (myös palauttamalla tavarat).

4.8.3 The contractual effects of withdrawal

The effect on the contract when the consumer exercises his or her right of withdrawal is regulated differently for different types of contract in the acquis. The Doorstep Selling Directive provides only that withdrawal releases consumers from any obligations under the cancelled contract. Other legal effects are to be determined by national law. The Directive on Distance Selling provides instead that when the right of cancellation is exercised, the seller is obliged to reimburse the sums paid by the consumer free of charge as soon as possible and in any case within 30 days. The only charge that may be made to the consumer is the direct cost of returning the goods.

The horizontal instrument could harmonise the provisions on the effects of withdrawal. The rule that consumers should not bear any costs when exercising their right of cancellation could be spelled out more clearly and made general whereby the option for Member States to impose charges on consumers in the event of cancellation could be removed. In addition, the horizontal instrument could provide for a general time limit by which the professional would have to reimburse consumers who exercise their right to withdraw, as it is currently the case in respect of contracts concluded at a distance.

Kysymys F3: Minkä kustannusten pitäisi jäädä kuluttajan maksettaviksi, jos hän peruu kaupan?

Vaihtoehto 1: Nykyiset lakisääteiset vaihtoehdot kumotaan: kuluttajat eivät siten joutuisi maksamaan mitään kustannuksia peruessaan kaupan.

Vaihtoehto 2: Nykyisistä vaihtoehdoista tehdään yleispäteviä: kuluttajien on siten maksettava samat kustannukset kaupan perumisen yhteydessä riippumatta

sopimuksen lajista.

Vaihtoehto 3: Tilannetta ei muuteta: nykyiset lainsäädännössä asetetut vaihtoehdot pidetään voimassa.

4.9 General contractual remedies

The acquis does not provide for a general set of remedies available to consumers for all consumer contracts. Existing remedies are limited to particular types of contracts. The Directive on Sale of Consumer Goods for example, grants consumers some remedies, but not all of those remedies apply to all consumer contracts. The absence of general remedies at EU level creates a deficit in consumer protection.

According to a recent Eurobarometer survey, 71 % of consumers consider it harder to resolve problems such as complaints, returns, price reductions and guarantees when shopping cross-border. Common EU-wide remedies in the horizontal instrument could contribute to addressing this problem. However, this would not tackle the problems faced by consumers concerning the enforcement of rights against a person established in another country. Reduction of the price and termination of a contract could be construed as remedies of general application. Also the introduction of a general right to withhold performance in case of breach of a consumer contract could be considered. Under this option, if the consumer has not yet performed his or her obligations (typically the payment of the price) – the professional who is in breach of the contract cannot enforce his rights against the consumer until he performs correctly.

Kysymys G1: Pitäisikö laaja-alaisessa säädöksessä säätää yleisistä sopimusperusteisista oikaisukeinoista, jotka ovat kuluttajan käytettävissä?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: nykyisessä lainsäädännössä säädetään oikaisukeinoista, jotka koskevat vain tiettyjä sopimuslajeja (tavarakauppasopimuksia). Yleisistä sopimusperusteisista oikaisukeinoista säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

Vaihtoehto 2: Säädetään yleisistä sopimusperusteisista oikaisukeinoista, joihin kuluttajat voivat turvautua minkä tahansa kuluttajasopimuksen rikkomistapauksessa. Oikaisukeinoja ovat kuluttajan oikeus irtisanoa sopimus, pyytää hinnanalennusta tai kieltäytyä hoitamasta sopimusvelvoitteitaan.

4.10 General right to damages

In addition to the right to withhold performance and the right to reduction of price and termination of contract, the horizontal instrument could foresee a general right to damages for breach of a consumer contract. At the moment, the issue of damages is not regulated in the Community acquis, the only exception being the Package Travel Directive. The relationship between domestic rules on damages and the remedies provided for by the specific directives is unclear. Different solutions are possible. The horizontal instrument could merely introduce a general right to damages for consumers or it could specify that these damages should cover only purely economic damages or both economic and moral losses as in the Package Travel Directive.

Kysymys G2: Pitäisikö laaja-alaisessa säädöksessä säätää kuluttajien yleisestä oikeudesta vahingonkorvaukseen sopimuksen rikkomistapauksessa?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: sopimusrikkomuksiin liittyvistä korvauksista säädetään kansallisessa lainsäädännössä, ellei niistä ole säädetty yhteisön lainsäädännössä (esim. valmismatkat).

Vaihtoehto 2: Otetaan käyttöön kuluttajien yleinen oikeus vahingonkorvaukseen: kuluttaja voi vaatia vahingonkorvausta kaikista rikkomistapauksista riippumatta rikkomuksen laadusta ja sopimuksen luonteesta. Jäsenvaltioiden tehtäväksi jäisi päättää, minkälaiset vahingot hyvitetään.

Vaihtoehto 3: Otetaan käyttöön kuluttajien yleinen oikeus vahingonkorvaukseen ja säädetään, että vahingonkorvauksen on katettava ainakin puhtaasti taloudelliset (aineelliset) vahingot, joita kuluttajalle on aiheutunut rikkomisen seurauksena. Jäsenvaltiot voisivat lisäksi vapaasti säätää muista kuin taloudellisista menetyksistä (esim. henkisestä vahingosta).

Vaihtoehto 4: Otetaan käyttöön kuluttajien yleinen oikeus vahingonkorvakseen ja säädetään, että korvaus kattaa sekä puhtaasti taloudelliset (aineelliset) vahingot että henkiset vahingot.

5. Specific rules applicable to Consumer Sales

5.1 Types of contracts to be covered

The Directive on Consumer Sales applies to sales contracts. It does not apply to any other type of contract involving the supply of goods, except for goods to be manufactured in the future. Therefore a consumer who hires a car is not protected by its provisions. Likewise, as the supply of digital content is not covered by the Directive, a consumer who downloads music from the Internet is not protected either. This is a potential consumer protection lacuna. If the horizontal instrument were to cover these types of contracts, consumers would enjoy the same protection against lack of conformity regardless of the legal nature of the contract.

The lack of coverage of contracts for the supply of software and data (so called "contracts providing digital content") is a particularly important problem. With the increase in digital content consumption, questions of liability (e.g. when software damages hardware) and guarantee from defects will grow in importance. Several consumer complaints point, for instance, to problems with music downloaded from the internet or used in MP3 players, software and digital content to be used in mobile phones (e.g. ring tones). An extension of the coverage of consumer protection rules to such situations would allow consumers to make use of remedies for non-conformity and obtain damages. Such an extension of the scope of the Directive may, however, require specific rules since digital content is usually licensed rather than sold to the consumers.

Kysymys H1: Pitäisikö kulutustavaroiden kauppaa koskevia sääntöjä soveltaa myös muunlaisiin sopimuksiin, joiden nojalla toimitetaan tavaroita tai suoritetaan digitaalisia sisältöpalveluja kuluttajille?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: soveltamisala käsittää vain kulutustavaroiden kaupan. Ainoa poikkeus ovat tavarat, joita ei vielä ole valmistettu.

Vaihtoehto 2: Soveltamisala laajennetaan myös muunlaisiin sopimuksiin, joiden nojalla toimitetaan tavaroita kuluttajille (esim. autonvuokraus).

Vaihtoehto 3: Soveltamisalaa laajennetaan myös muunlaisiin sopimuksiin, joiden nojalla tarjotaan digitaalisia sisältöpalveluja kuluttajille (esim. musiikin hankkiminen verkosta).

Vaihtoehto 4: Vaihtoehtojen 2 ja 3 yhdistelmä.

5.2 Second-hand goods sold at public auctions

Under Article 1 (3) of the Directive, Member States may provide that the definition of consumer goods does not cover "second-hand goods sold at public auctions where the consumer has the opportunity to attend the sale in person". This exemption is a source of uncertainty both for businesses and consumers. A horizontal instrument could define the notion of "public auctions" in order to remove this uncertainty; having said this it may be necessary to follow a specific and different approach for on-line auction.

Kysymys H2: Pitäisikö kulutustavaroiden kauppaa koskevia sääntöjä soveltaa julkisissa huutokaupoissa myytäviin käytettyihin tavaroihin?

Vaihtoehto 1: Kyllä.

Vaihtoehto 2: Ei, ne pitäisi jättää yhteisön sääntöjen ulkopuolelle.

5.3 General obligations of a seller – delivery and conformity of goods

According to a recent Eurobarometer survey, 66 % of consumers perceive that delivery in the context of cross-border sales may cause more problems than for domestic sales. Adding rules on delivery should increase legal certainty and thereby consumer confidence.

The Directive on Sale of Consumer Goods provides that the seller must deliver goods which are in conformity with the sales contract. However, it does not define the notion of delivery. This is unfortunate, since the moment of delivery is the starting point for time limits for the exercise of fundamental consumer rights, e.g. remedies for non-conformity. The concept of delivery is also important for the passing of the risk[28].

The Directive does not provide for remedies against lack of delivery, late or partial delivery. Regulating such questions in the horizontal instrument would require a definition of delivery.

The horizontal instrument could clarify whether delivery means that the consumer has materially received the goods (i.e. the consumer has acquired physical possession

[28] See point 5.5 in this annex.

of the good, for example by collecting the ordered car from the dealer) or whether it is sufficient that the goods are put at the consumer's disposal (e.g. the dealer informs the consumer that the ordered car has arrived at his garage and is ready to be picked up). The horizontal instrument could also provide that, as a default rule, delivery takes place when the consumer acquires physical possession of the good. The parties would remain free to agree otherwise.

Kysymys I1: Miten toimitus pitäisi määritellä?

Vaihtoehto 1: Toimituksen pitäisi merkitä sitä, että kuluttaja vastaanottaa tavaran aineellisesti (eli tavara luovutetaan kuluttajalle).

Vaihtoehto 2: Toimituksen pitäisi merkitä sitä, että tavara asetetaan kuluttajan saataville paikkaan ja ajankohtana, jotka on määritetty sopimuksessa.

Vaihtoehto 3: Toimituksen pitäisi, ellei toisin ole ilmoitettu, merkitä sitä, että kuluttaja saa tavaran fyysisesti haltuunsa, mutta osapuolet voivat sopia asiasta muullakin tavalla.

Vaihtoehto 4: Tilannetta ei muuteta: termiä 'toimitus' ei määritellä erikseen.

5.4 The passing of risk in consumer sales

An issue connected to the definition of delivery is whether the horizontal instrument should regulate the passing of risk in consumer sales, i.e. the question of the point at which the professional bears the risk and the cost of any deterioration or destruction of the good and when this risk passes to the consumer, e.g. in a situation where a good is damaged or destroyed while in transit from the seller to the consumer. At the moment, the issue is regulated differently in the Member States. In some Member States the risk passes to the buyer at the time of the conclusion of the contract while in others property does not pass with the conclusion of the sales contract but with the delivery.

The passing of the risk could be linked to the moment of delivery. Depending on the definition of delivery, this could be at the time when the consumer acquires physical possession of the good or at an earlier stage.

Kysymys I2: Miten riskin siirtymistä vähittäiskaupassa pitäisi säännellä?

Vaihtoehto 1: Riskin siirtymisestä säädetään yhteisön tasolla, ja se tapahtuu toimitushetkellä.

Vaihtoehto 2: Tilannetta ei muuteta: riskin siirtymisen määrittely on jäsenvaltioiden vastuulla, joten käytössä on erilaisia ratkaisuja.

5.5 Conformity of goods

5.5.1 Introduction

The duty of the seller to deliver goods in conformity with the contract is the cornerstone of the Directive on Consumer Sales. The Directive establishes a presumption that goods are in conformity with the contract if they fulfil a series of

conditions which are considered to be implied by the contract (e.g. that the goods are fit for the purposes for which goods of the same type are normally used).

5.5.2 Extension of time limits

Under the directive, the seller is liable for any lack of conformity which existed at the time of delivery and becomes apparent within two years from that moment (legal guarantee). The Directive does not regulate the suspension or interruption of the two-year period in the event of repair, replacement or negotiations between seller and consumer. Some Member States have introduced specific rules on the extension of the period during which the seller is liable while the seller is trying to cure the defect, whereas others have not introduced such rules. This has led to significant divergences among national laws impeding cross border trade. A horizontal instrument could provide that the duration of the legal guarantee is extended for a period corresponding to the time during which the consumer was not able to use the goods because some remedy was being performed.

Kysymys J1: **Pitäisikö laaja-alaisessa säädöksessä vahvistaa, että tuotteen vaatimustenmukaisuudessa havaitut puutteet kattava takuuaika pitenee kaudella, jonka ajan korjaustoimenpiteitä suoritetaan?**

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta.

Vaihtoehto 2: Kyllä. Laaja-alaisessa säädöksessä pitäisi säätää, että lakisääteinen takuu pidentyy sillä kaudella, jonka aikana kuluttaja ei ole voinut käyttää tavaraa korjaustoimenpiteiden suorittamisen vuoksi.

5.5.3 Recurring defects

It may happen that defects which became apparent within two years from delivery re-appear after the expiry of the legal guarantee, even though they have been repaired. In these cases, consumers are left with goods which were already defective at the moment of delivery, but for which any further repair is at the expense of the consumers. Some Member States have introduced specific rules to deal with recurring defects.

A horizontal instrument could provide that when the seller repairs the goods during the period of the legal guarantee, the guarantee is automatically extended to cover any future re-emergence of the same defect for a period to be specified since repair. The issue of recurring defects could also be relevant in the context of remedies, possibly justifying a consumer's claim for replacement instead of another repair.

Kysymys J2: **Pitäisikö takuuajan pidentyä automaattisesti, jos tavaraa korjataan toistuvien vikojen vuoksi?**

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: takuuaika ei pitene.

Vaihtoehto 2: Lakisääteistä takuuaikaa pidennetään korjaustoimenpiteiden jälkeen määritettävällä kaudella siten, että se kattaa myös tulevaisuudessa uudelleen ilmenevät samat viat.

5.5.4 Second-hand goods

Member States may currently provide that, in case of second-hand goods, the seller and the consumer may agree on a shorter time period for the liability of the seller, provided this period is not less than one year. Varying conditions in different Member States cause legal uncertainty.

This could be corrected by eliminating the possibility for the seller and the consumer to agree on a shorter time period of liability. This should not create any disproportionate burden on professionals since they would only remain responsible for those defects which already existed at the moment of delivery[29].

Another option could be to allow professionals and consumers throughout Europe to agree on a shorter period for the seller's liability for lack of conformity.

Kysymys J3: **Pitäisikö käytetyistä tavaroista antaa erilliset säännöt?**

Vaihtoehto 1: Laaja-alaisessa säädöksessä ei säädetä käytettyihin tavaroihin sovellettavista poikkeuksista: myyjä ja kuluttajat eivät voi sopia käytettyihin tavaroihin sovellettavasta lyhyemmästä vahinkovastuuajasta.

Vaihtoehto 2: Laaja-alaiseen säädökseen sisällytetään erityiset käytettyihin tavaroihin sovellettavat säännöt: myyjä ja kuluttaja voivat sopia käytettyihin tavaroihin sovellettavasta lyhyemmästä vahinkovastuuajasta (kuitenkin vähintään yksi vuosi).

5.6 Burden of proof

The Directive establishes a rebuttable presumption that any lack of conformity which becomes apparent within six months from delivery shall be presumed to have existed at the time of delivery. However, such presumption does not apply when it is incompatible with the nature of the goods or the nature of the lack of conformity.

The Commission has been informed that it is difficult to apply a system with a rebuttable presumption that can only be used when it is compatible with the nature of the goods and the defects. Once the six-month period has passed, consumers have to prove a fact (the existence of the defect at the time of delivery) which is extremely difficult to establish without access to relevant technical data and/or specialised assistance. Even during the first six months it is in each case necessary to examine whether the consumer can actually invoke the presumption and obtain the reversal of the burden of proof. This way the reversal of the burden of proof serves de facto as a limitation of the legal guarantee[30].

The Commission wonders if the present regime should not be changed. A horizontal instrument could provide that the professional would have to prove that the defects did not exist at the time of delivery since the seller is better placed than the consumer

---

29 In addition, as it is mentioned below, the presumption that the defects which become apparent within six months from delivery were already existent at that moment only applies if it is not incompatible with the nature of the goods and the nature of the defects. These rules ensure an adequately differentiated treatment of second hand goods vis-à-vis new products.

30 For instance in some Member States, after the six months period, consumers are forced by the sellers to prove the existence of the defect at the moment of delivery by producing expensive technical reports.

to access relevant data (e.g. by contacting the producer) and provided that the consumer acts in good faith. In any case the reversal of the burden of proof applies only if compatible with the nature of the goods and of the defects. The seller would, therefore, still be able to escape this reversal of the burden of proof in case of normal wear and tear.

Kysymys J4: **Kenelle kuuluu todistustaakka siitä, että vika oli olemassa jo toimitushetkellä?**

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: ensimmäisten kuuden kuukauden ajan on elinkeinonharjoittajan tehtävänä osoittaa, että vikaa ei ollut toimitushetkellä.

Vaihtoehto 2: Elinkeinonharjoittajan pitää pystyä koko lakisääteisen takuuajan todistamaan, että vikaa ei ollut toimitushetkellä, mikäli tämä ei ole ristiriidassa tavaran ja vian luonteen kanssa.

5.7 Remedies

5.7.1 Introduction

In the context of consumer sales, remedies should lead to the fulfilment of consumers' reasonable expectations in relation to the contract. However, the Directive provides for remedies only in the case of non-conformity and not other kinds of breaches of contract, e.g. when the goods are not delivered at all. Consumers perceive the existing rules as unsatisfactory. Approximately 70 % of consumers state that when buying goods cross-border it is harder to resolve problems such as returns or price reduction in comparison with the domestic situations.

As mentioned in point 4.9 in this annex, the horizontal instrument might provide for some general remedies, which would apply to any breaches of consumer contracts. The remaining, sale-specific remedies (repair and replacement) could continue to be available only in case of non-conformity of the goods.

5.7.2 The order in which remedies may be invoked

Currently the Directive provides for a particular order in which remedies may be invoked. Reduction of price or termination of contract can only be invoked if repair and replacement are impossible or disproportionate. The Commission has been informed that it is difficult for consumers to assess whether a professional's claim that a particular remedy would be disproportionate is right or not.

A horizontal instrument could allow consumers to choose freely amongst the available remedies in case of wrong performance. However, to limit the economic burden on the professional, termination of contract would remain available only in case of non-performance and breaches that are so serious as to give consumers reasonable grounds to refuse correct performance.

Alternatively, the horizontal instrument could maintain the current sequence of remedies, with some amendments. For instance, it could provide that the reduction of the price is available immediately as an alternative to repair and replacement, while at the same time altering the conditions under which the consumer can "move" from

these first-line remedies to the termination of contract (e.g. in the case of recurring defects).

Kysymys K1: Pitäisikö kuluttajan saada vapaasti valita, minkä käytettävissä olevan oikaisukeinon hän valitsee?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: kuluttajan on ensin vaadittava tavaran korjaamista/vaihtamista uuteen, ja hinnanalennusta tai sopimuksen purkua voi vaatia vain, jos muut oikaisukeinot eivät ole mahdollisia.

Vaihtoehto 2: Kuluttajat saavat saman tien valita minkä tahansa käytettävissä olevista oikaisukeinoista. Sopimuksen purkaminen olisi kuitenkin mahdollista vain tietyin ehdoin.

Vaihtoehto 3: Kuluttajan on ensin vaadittava tavaran korjaamista, vaihtamista uuteen tai hinnanalennusta, ja sopimuksen purkua voi vaatia vain, jos nämä oikaisukeinot eivät ole mahdollisia.

5.8 Notification of the lack of conformity

The Directive allows Member States to provide that the consumer must inform the seller of the lack of conformity within a period of no less than two months from the moment of discovery in order to benefit from his rights. Most Member States have made use of this option, some of them waiving this obligation only in certain circumstances. The horizontal instrument should eliminate the existing divergences, which cause confusion for consumers and businesses.

Kysymys K2: Pitäisikö kuluttajan ilmoittaa myyjälle tavaran vaatimustenmukaisuudessa havaitusta puutteesta?

Vaihtoehto 1: Otetaan käyttöön velvollisuus ilmoittaa myyjälle mahdollisista vioista.

Vaihtoehto 2: Otetaan käyttöön velvollisuus ilmoittaa viasta tietyissä olosuhteissa (esim. jos myyjä ei ole noudattanut vilpittömyysvaatimusta tai on syyllistynyt vakavaan laiminlyöntiin).

Vaihtoehto 3: Poistetaan velvollisuus ilmoittaa viasta tietyn ajan kuluessa.

5.9 Direct producers' liability for non-conformity

A number of Member States have introduced various forms of direct liability of producers. These differ considerably as to the conditions and modalities. The horizontal instrument may address these divergences by introducing rules on the direct liability of producers (e.g. the introduction on an EU wide producer's liability) so that consumers would be able to request certain remedies directly from the manufacturer (and possibly from the importer) throughout the EU. This would eliminate possible internal market barriers and would favour especially consumers buying cross-border. A more detailed analysis can be found in the Report on the implementation of the Consumer Sales Directive.

The issue of producers' liability in the context of the review of the acquis is limited to situations where a good is not in conformity with the consumer contract, e.g. the product does not have the quality or characteristics that the consumer is entitled to expect. Liability for damage caused by the defectiveness of a product, i.e. death, personal injuries or destruction of any item of property other than the defective product itself, is regulated by the Product Liability Directive and falls outside the scope of the review[31].

Kysymys L: Pitäisikö laaja-alaisessa säädöksessä säätää, että valmistaja on suoraan vastuussa virheistä?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: EU:n tasolla ei säädetä valmistajien suorasta vastuusta.

Vaihtoehto 2: Otetaan käyttöön valmistajien suora vastuu edellä kuvatuissa tilanteissa.

5.10 Consumer Goods Guarantees (Commercial guarantees)

On top of the rights conferred upon consumers by legislation, sellers or producers may offer consumers additional rights on a voluntary basis (a so-called commercial guarantee). They can, for example, grant consumers certain rights in case the goods do not meet the specifications set out in the guarantee statement and in associated advertising.

5.10.1 Content of the commercial guarantee

The directive does not address the question of what happens if the guarantee statement omits to inform the consumer on the content of the guarantee. It has been stated that the current situation may mislead consumers who rely on such vague statements without checking whether they are actually granted any additional rights.

A horizontal instrument could remedy this situation by providing a default content of a guarantee setting out basic rights which the guarantee holder should have if these are not spelled out in the guarantee document. These may include a right to replacement or repair if goods are not in conformity with the contract. If the duration of the commercial guarantee is not indicated it could apply to the estimated life-span of the goods. It would have to be EU-wide. Finally, the costs of invoking and performing the guarantee would be borne by the guarantor.

Kysymys M1: Pitäisikö laaja-alaisessa säädöksessä säätää kaupallista takuuta koskevista oletussäännöistä?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: laaja-alainen säädös ei sisältäisi oletussääntöjä.

Vaihtoehto 2: Otetaan käyttöön kaupallista takuuta koskevat oletussäännöt.

5.10.2 The transferability of the commercial guarantee

---

[31] Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products.

The directive does not regulate the issue of the transferability of the commercial guarantee to subsequent buyers. This is important for consumers who intend to re-sell a product as well as for subsequent buyers who would like the products still to be covered by the commercial guarantee especially in the context of a cross-border transaction.

The horizontal instrument may address this problem by providing that a guarantee would benefit also subsequent buyers of a product. Such a rule could have a mandatory or default character (i.e. the seller would be able to limit the transferability of the guarantee in certain circumstances).

Kysymys M2: Pitäisikö laaja-alaisessa säädöksessä säätää kaupallisen takuun siirrettävyydestä?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: mahdollisuudesta siirtää kaupallista takuuta ei säädetä yhteisön säännöissä.

Vaihtoehto 2: Otetaan käyttöön pakollinen sääntö, jonka mukaan takuu siirtyy automaattisesti seuraaville ostajille.

Vaihtoehto 3: Laaja-alaisessa säädöksessä säädetään siirrettävyydestä oletussääntönä, eli takaaja voisi erikseen evätä kaupallisen takuun siirrettävyysmahdollisuuden tai rajata sitä.

5.10.3 Commercial guarantees for specific parts

In the case of complex goods (e.g. cars) producers offer commercial guarantees limited to specific parts. The horizontal instrument could make sure that consumers are clearly informed on which parts are covered by a particular guarantee. If such information is not provided the limitation would be without any effect.

Kysymys M3: Pitäisikö laaja-alaisessa säädöksessä säätää tiettyyn osaan rajoittuvista kaupallisista takuista?

Vaihtoehto 1: Tilannetta ei muuteta: yksittäiseen osaan rajoittuvan kaupallisen takuun antamismahdollisuutta ei säännellä laaja-alaisella säädöksellä.

Vaihtoehto 2: Laaja-alaisessa säädöksessä säädetään vain tiedonantovelvollisuudesta.

Vaihtoehto 3: Laaja-alaiseen säädökseen sisällytetään tiedonantovelvollisuus ja siinä säädetään, että takuu kattaa koko sopimuksen kohteena olevan tavaran, ellei toisin ole ilmoitettu.

6. Other issues

In this document stakeholders are consulted on a number of issues that have been identified as important in the context of the review of the consumer acquis. The Commission welcomes information and suggestions on any other matter deemed to be pertinent and relevant to overall objectives of the review.

Kysymys N: Mitä muita kuluttajansuojaan liittyviä asioita pitäisi pohtia tarkemmin tai säännellä EU:n tasolla?

ANNEX II

CONSUMER DIRECTIVES UNDER REVIEW

Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises, OJ L 372, 31.12.1985, p. 31.

Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours, OJ L 158, 23.6.1990, p. 59.

Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, OJ L 95, 21.4.1993, p. 29.

Directive 94/47/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 1994 on the protection of purchasers in respect of certain aspects of contracts relating to the purchase of a right to use immovable properties on a timeshare basis, OJ L 280, 29.10.1994, p. 83.

Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts, OJ L 144, 4.6.1997, p. 19.

Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers, OJ L 80, 18.3.1998, p. 27.

Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests, OJ L 166, 11.6.1998, p. 51.

Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees, OJ L 171, 7.7.1999, p. 12.