EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 13.3.2007
KOM(2007) 99 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE JA EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE

EÜ tarbijapoliitika strateegia 2007–2013

Tarbijate mõjukuse suurendamine, heaolu edendamine ja tõhus kaitse

{SEK(2007) 321}
{SEK(2007) 322}
{SEK(2007) 323}

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE JA EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE

EÜ tarbijapoliitika strateegia 2007–2013

Tarbijate mõjukuse suurendamine, heaolu edendamine ja tõhus kaitse

(EMPs kohaldatav tekst)

1. KOKKUVÕTE

ELi ees seisva kolme peamise ülesande – tagada majanduskasv, pakkuda rohkem töökohti ja taastada kontakt kodanikega – keskmes on 493 miljonit ELi tarbijat. Nad on majandusele eluliselt olulised, kuna nende tarbimine moodustab 58% ELi SKTst. Kindlustundega, hästi informeeritud ja mõjukad tarbijad on majandusmuutuste liikumapanev jõud, sest nende valikud edendavad uuenduslikkust ja tõhusust. Ent tarbijatena on nende osaks ka see, et EL saab nüüd oma kodanike igapäevaelust otseselt osa võtta ning demonstreerida ELi hüvesid.

Nende ülesannetega toimetulekuks tuleb tarbija varustada oskuste ja vahenditega, mis võimaldavad tal täita oma rolli kaasaegses majanduses; panna turud tarbijat teenima ning tagada tõhus kaitse riskide ja ohtude eest, millega tarbijad üksikisiku tasandil toime ei tule.

Siseturul on olnud keskne roll Euroopa ees seisvate majandusalaste ülesannete lahendamisel ning ELi kodanikele konkreetsete hüvede pakkumisel. Ent tarbija positsioon siseturul ja eriti jaemüügiturgudel vajab jätkuvat tugevdamist. Uued majanduslikud, sotsiaalsed, keskkonnaalased ja poliitilised tegurid nõuavad ELi tarbijapoliitika eesmärkide muutmist.

ELi tarbijapoliitika koht saab olema siseturu järgmise etapi keskmes, nagu on sätestatud kevadisele Euroopa Ülemkogule esitatud komisjoni teatises ühtse turu ülevaatamise kohta.[1]

Siseturul on potentsiaali saada maailma suurimaks jaemüügituruks.[2] Praegu on see tugevasti riikide kaupa killustatud ja koosneb 27 väiketurust. E-kaubanduse revolutsiooniline kasutuselevõtt, mis ei ole veel kriitilist massi saavutanud, on muutnud ELi jaemüügiturgude integreerumispotentsiaali, edendades konkurentsivõimelisust ja laiendades ELi kodanike võimalusi. Tehniliste vahendite kasutamine üha laieneb, ent kaugele maha jääb ettevõtete ja tarbijate käitumine, mida vastavalt piiravad siseturu takistused ja usalduse puudumine piiriüleste ostutehingute suhtes.

---

1 *A SINGLE MARKET FOR CITIZENS*. Vahearuanne 2007. aasta kevadisele Euroopa Ülemkogule. Brüssel, 21.2.2007. KOM(2007) 60.

2 Jaemüügiturg hõlmab majandustehinguid, mis sooritatakse ettevõtjate ja lõpptarbijate vahel (tarbijad, kes tegutsevad väljaspool oma tööelu); vahel nimetatakse seda ka B2C (*business-to-consumer*) turuks. Ostjatena toimivatele äriühingutele, olgu nad kui tahes väikesed, ei ole see strateegia suunatud.

Lisaks sellele, et tuleb lahendada siseturu killustumise probleem, on vaja endisest enam keskenduda tarbijale, et parandada tarbijaturgude toimimist. Majanduslikud ja mittemajanduslikud hüved, mida tarbijad lõpptulemusena saavad, määravad selle, kas turud on kodanike ootustele vastamise osas edukad või mitte. Turud, mis vastavad tarbijate nõudmistele paremini, on edukamad ka konkurentsivõimelisuse ja uuenduslikkuse seisukohast ning sobivad paremini kokku ELi kodanike elustiili ja eesmärkidega. ELi tarbijapoliitika saab palju ära teha, et reguleerimine tooks kaasa rohkem kodanikele keskendunud tulemusi. Tagades põhiteenuseid sobiva hinnaga võib see samuti tegelda turuprobleemidega, mis kahjustavad tarbija heaolu ning sotsiaalset ja majanduslikku kaasatust. Tarbijapoliitika võib pakkuda turuvahendeid, mis võimaldavad kodanikel tarbijatena teha keskkonnasäästlikke valikuid. Samuti võib tarbijapoliitika etendada tähtsat rolli Euroopa põhiväärtuste – õigluse, avatuse, solidaarsuse, jätkusuutlikkuse ja läbipaistvuse – tagamisel ning nende ülemaailmsel levitamisel.

Tegevuskava on ambitsioonikas, kui pidada silmas asjaolu, et tegemist on suhteliselt uue ELi poliitikavaldkonnaga. Ent vahendid selleks on olemas. Aastatel 2007–2013 on tarbijapoliitika erakordselt heas positsioonis, et aidata ELil tagada majanduskasv ja pakkuda rohkem töökohti ning taastada side kodanikega.

EL on olnud edukas, kui aastaks 2013 on jõutud olukorrani, kus kõikidel Euroopa tarbijatel on võimalik sisseoste teha igal pool Euroopa Liidus – nurgapealsest poekesest kuni veebisaidini – ning olla kindel, et nad on kõikjal võrdselt tõhusalt kaitstud nii ohtlike toodete kui petturitest kauplejate eest, ning kui kõikidele jaemüüjatele, eriti VKEdele, on tagatud võimalus kõikjal oma kaupa müüa ühtsete ja lihtsate eeskirjade alusel.

2005. aasta aprillis võttis komisjon vastu tervise- ja tarbijapoliitika ühisstrateegia aastateks 2007–2013.[3] Huvirühmade, nõukogu ja Euroopa Parlamendi nõudmisele vastates arendatakse sellega edasi tarbijapoliitika strateegiat. Aastate 2002–2006 tarbijapoliitika strateegia peamiste tulemuste analüüs ja selle mõju hindamise aruanne esitatakse komisjoni talituste töödokumentides.

2. SISSEJUHATUS JA PEAMISED ÜLESANDED

2.1. Keerukad turud, usaldavad tarbijad

Tarbijapoliitika puutub üha sagedamini kokku peamiste ülesannetega, mis seisavad meie kodanike, majanduse ja ühiskonna ees. Jaemüügiturgude keerukamaks muutumine suurendab tarbijate rolli. Tarbijate mõjukuse suurendamine on viinud ka nende vastutuse tõusuni, et oma asjadega ise toime tulla. Paljudel on sellest kasu, kuid kõige kaitsetumatel on vähem võimalusi – ning tarbimise kasv laste ja eakama elanikkonna hulgas suurendab kaitsetumate tarbijate hulka. Kunagi varem ei ole majanduse hoogustamiseks vajatud tarbija usaldust rohkem kui praegu.

[3] „Kodanike parem tervis ning suurem turvalisus ja usaldus: tervise- ja tarbijakaitse strateegia" KOM(2005) 115.

Teenused üldiselt, ning liberaliseeritud teenused eriti, peaksid edaspidi kasvama, kui elektri-, gaasi-, posti-ja telekommunikatsiooniteenuste liberaliseerimine edasi areneb. Võib küll oodata märkimisväärset kasu, kuid üleminek toob nii tarbijate kui seadusandjate jaoks kaasa probleeme seoses tarbijate maksimaalse heaolu tagamisega. Kaubad ja teenused hakkavad olema veel rohkem omavahel seotud.

Interneti kaasatoodud tehnoloogiline revolutsioon ja digitaliseerimine hakkavad samuti veelgi kiiremini kasvama. Suur tähtsus on lairibatehnoloogia levikul, mis tõenäoliselt annab märkimisväärse hoo e-kaubandusele. E-kaubandusel on suur potentsiaal parandada tarbijate heaolu, tehes kättesaadavaks suurema valiku kaupu, hoogustades hinnakonkurentsi ja arendades uusi turge. See seab uusi olulisi ülesandeid ka tarbijatele, ettevõtetele ja tarbijakaitsele. Eelkõige lõdvendab see traditsioonilise reklaami ja jaemüügivahendajate haaret tarbijaturgudel. See esitab väljakutse reguleerimise, iseregulatsiooni ja jõustamise traditsioonilistele viisidele. VKEdel on märksa otsesem juurdepääs tarbijatele ning kaupu ja teenuseid hakatakse aina rohkem pakkuma ostjast lähtudes. Ent traditsioonilised tarbijaõigused suudavad digitaalajastuga aina vähem kohaneda.

Jätkub ka toodete üleilmastumine, mis põhjustab üha enamate ELis tarbitavate kaupade importi. Kõikjalt maailmast müüvad kaupmehed e-kaubanduse kaudu ELi tarbijatele üha rohkem. See suurendab väljakutset, kuid samas ka vajadust tagada tõhus turujärelevalve.

2.2. ELi tarbijapoliitika roll

Siseturul on potentsiaali saada majanduslikus mõttes maailma suurimaks jaemüügituruks. ELi tarbijapoliitikal on seepärast keskne roll tegelemisel punktis 2.1 esiletoodud muudatustega. Tarbijapoliitika võib käsitleda probleeme, millega üksikisikud tegelda ei suuda. Sellega tagatakse kaupade ja teenuste ohutus ning turgude ausus ja läbipaistvus, nii et tarbijad saavad teha teadlikke valikuid ja tunda end turvaliselt petturitest kauplejate suhtes. Tarbijapoliitika suudab anda tarbijatele vahendid mõistlike valikute tegemiseks ning vastutuse võtmiseks nende oma huvide edendamisel. Tarbijate kindel usk siseturu toimimisse aitab samuti kaasa, et muuta EL usaldusväärseks sihtkohaks mujalt maailmast lähtuvale e-kaubandusele.

Jätkuvalt suureneb ELi roll nende muutuste juhtimisel. Siseturg jääb edaspidigi endiselt tarbijapoliitika põhikeskkonnaks. Tarbijapoliitika on ka võtmetegur siseturu funktsioneerimise parandamisel. Siseturu laienemine aastatel 2004 ja 2007 on kaasa toonud uusi konkreetseid ülesandeid. Avatud turgude suhteliselt hiljutine väljaarendamine ja tarbijapoliitika eeskirjade vastuvõtmine uutes liikmesriikides tähendab, et ELi tarbijapoliitikaga seotud õigused ja kohustused ei ole tarbijatesse, õiguskaitseorganitesse ja äriettevõtetesse veel nii sügavasti juurdunud.

Jaemüügiturud on jäänud riikide kaupa tugevalt killustatuks, ehkki üha rohkematel aladel, näiteks lennuliikluses ja muusikatööstuses, tehnoloogilisi takistusi ELi integreeritud jaemüügituru loomiseks enam ei ole. Seepärast on olemas potentsiaal kogu liitu hõlmavate jaemüügiturgude süvendamiseks. Piiriüleste jaemüügiturgude avamine on võti, millega avada ka jaemüügisiseturu potentsiaal. Kui piiriüleste ostude tegemine muutub usaldusväärseks alternatiiviks riiklikele turgudele, on tarbijatel suurem valikuvõimalus, riiklikel turgudel tekib aga suurem konkurents. See „integreerumisefekt" ei nõua, et kõik või isegi mitte enamus tarbijatest teeksid oma ostud piiri tagant. Komisjoni kogemus uute sõidukite piiriülese müügiga seotud tõkete eemaldamisel näitab, et konkurentsi hoogustamiseks kodumaistel turgudel piisab, kui piiriüleste ostude tegemine on usaldusväärseks alternatiiviks.

Võib näha mõningaid märke sellest, et ELi piiriülesed jaemüügiturud on kasvamas. Aastal 2006 tegi 26% tarbijatest kaheteistkümne kuu jooksul vähemalt ühe ostu piiri tagant (aastal 2003 vaid 12% tarbijatest).[4] E-kaubandus hakkab muutuma populaarseimaks müügikanaliks: aastal 2006 tegi 27% kõigist tarbijaist ostu e-kaubanduse abil, ent ainult 6% tegi seda piiri tagant. Koduse internetiühendusega tarbijatest tegi 50% oste e-kaubanduse abil, ent ainult 12% nendest tegi seda piiri tagant. ELi hulgimüüjatest 57% (peamiselt VKEd) müüs oma kaupa e-kaubanduse kaudu ja 49% nendest oli valmis müüma ka piiri taha vähemalt ühte ELi riiki.[5] Tegelikult tegi seda vaid 29%. Finantsteenustega seotud arvud on veelgi rabavamad: 26% tarbijaist on ostnud finantsteenust sidevahendi abil nende oma kodumaal tegutsevalt müüjalt või pakkujalt, kuid ainult 1% on ostnud seda piiri tagant. Need arvud näitavad, et on vaja meetmeid, millega tõsta tarbijate kindlustunnet siseturu jaemüügi suhtes.

Jaemüügisiseturu täieliku väljakujunemise ees seisavad arvukad takistused – lisaks kindlustunde puudumisele esineb veel ka õigusalaseid takistusi. Neid probleeme ei ole võimalik lahendada üksnes riikliku tarbijapoliitikaga. Kõige olulisema lahendamisega on juba algust tehtud – ebaausate kaubandustavade direktiiv,[6] tarbijakaitsealase koostöö määrus[7] ning Euroopa tarbijakeskuste võrgustik[8] on tõhus algus. Ka euro on piiriülest hinnavõrdlust tarbijatele suuresti hõlbustanud. Märkimisväärsed takistused on siiski jäänud, eriti tarbijalepingute ja kaebuste lahendamise alal.

Asutamislepingus sätestatakse, et tarbijate huve tuleb arvesse võtta kõigis ELi poliitikates. Nagu on ette nähtud komisjoni teatises ühtse turu ülevaatamise kohta, peaks tarbijadimensioon mängima suuremat rolli kõigis ühisturu arendamisega seotud poliitikates.

3. EESMÄRGID

Aastatel 2007–2013 on tarbijapoliitika erakordselt heas positsioonis, et aidata ELil tagada majanduskasv ja pakkuda rohkem töökohti ning taastada side kodanikega. Selleks ajavahemikuks on komisjonil kolm peamist eesmärki.

- ELi tarbijate mõjukuse suurendamine. Tarbijate asetamine juhiistmele toob kasu kodanikele, kuid hoogustab märkimisväärselt ka konkurentsi. Mõjukad tarbijad vajavad tõelisi valikuvõimalusi, täpset teavet, turu läbipaistvust ning kindlustunnet, mille tekitavad tõhus kaitse ja kindlad õigused.

- ELi tarbijate heaolu parandamine hindade, valikuvõimaluste, kvaliteedi, mitmekülgsuse, sobiva hinna ja ohutuse alal. Tarbija heaolu on hästi toimivate turgude kese.

---

4 Erieurobarometeer, 252: „*Consumer protection in the Internal Market*", http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf

5 Flash Eurobarometeer, 186: „*Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection*" http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2005. aasta direktiiv 2005/29/EÜ, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul. ELT L 149, 11.6.2005, lk 22.

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta. ELT L 364, 9.12.2004, lk 1.

8 http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm

- Tarbijate tõhus kaitse tõsiste riskide ja ohtude eest, millega nad üksikisikutena toime ei tule. Kõrgetasemeline kaitse nende ohtude vastu on tarbija usalduse saavutamiseks hädavajalik.

Komisjoni eesmärk on sel viisil 2013. aastaks saavutada integreeritum ja tõhusam siseturg, eriti jaemüügi osas. Tarbijad omandavad kogu ELi jaemüügiturgudel toodete, kaupmeeste, tehnoloogiate ja müügimeetodite suhtes ühtviisi kõrge usalduse, mis tugineb sama kõrgetasemelisele kaitstusele. Tarbijaturud on tulevikus konkurentsivõimelised, avatud, läbipaistvad ja ausad. Tooted ja teenused ohutud. Tarbijad saavad juurdepääsu põhiteenustele sobiva hinnaga. Kaupmeestel, eriti VKEdel, on terves ELis oma kaupu lihtne turustada ja tarbijatele müüa.

Nende kolme eesmärgi saavutamiseks hakkab komisjon juhinduma asutamislepingu asjakohastest artiklitest, mis peegelduvad ka rakenduslikes eesmärkides aastate 2007–2013 uues tarbijale suunatud finantsprogrammis,[9] milles on sätestatud õiguslik raamistik seoses EL tarbijapoliitika kuludega strateegiaga hõlmatud ajavahemikul:

(a) tagada tarbijakaitse kõrge tase lihtsa õigusliku raamistiku, paremate tõendavate andmete, parema konsulteerimise ja tarbijate huvide parema esindatuse kaudu;

(b) tagada tarbijakaitse eeskirjade tulemuslik kohaldamine, eelkõige jõustamisalase koostöö, teavitamise, haridustöö ja kaebuste lahendamise kaudu.

Kuigi tarbijapoliitika ressursid on piiratud, pakub programm mitmeid eri vahendeid allpool esitatavate prioriteetide toetamiseks, eelkõige tarbijapoolsete mõjutusvõimaluste ning nende teavitamise ja harimise alal.

4. PRIORITEEDID

Käesolevad eesmärgid on suurel määral kooskõlas ELi varasema tarbijapoliitika eesmärkidega. Siiski võib aastatel 2007–2013 märgata varasemaga võrreldes tõhusamat tegutsemist ja erinevaid prioriteete. ELi tarbijapoliitika on muude poliitikatega ELi tasandil tihedamalt põimunud. Püritakse ka palju tihedama koostöö poole liikmesriikidega, mis peegeldab üha kasvavat vastastikust sõltuvust ELi ja riiklike tarbijapoliitikate vahel. On avaldatud arvamust, et tarbijate olukord 12 uues liikmesriigis eeldab täiesti uut strateegiat.[10] Käesolevat dokumenti käsitlevates aruteludes ei ole komisjon sellele seisukohale siiski erilist toetust leidnud. Eespool esitatud eesmärkide saavutamiseks keskendub ELi tarbijapoliitika järgmistele prioriteetsetele aladele:

<u>Parem järelevalve tarbijaturgude ja riiklike tarbijapoliitikate üle</u>

Õigusliku reguleerimise parendamine ning ELi kodanikega kontakti taastamise vajadus eeldavad järelevalvevahendite ja indikaatorite tõhusamat arendamist, et turutegevust oleks võimalik hinnata tarbija seisukohast. Poliitiliste otsuste tegijad peavad lisaks õppima paremini mõistma ka tarbijate käitumist, et suudaksid välja töötada paremaid seadusi. Järelevalveks turu põhielementide, näiteks ohutuse, rahulolu, hinna ja kaebuste üle on vaja vahendeid, kuid

---

9 18. detsembri 2006. aasta otsus 1926/2006/EÜ (ELT L 404, 30.12.2006, 49. kd., lk 39).

10 Euroopa Parlamendi 15. detsembri 2005. aasta otsus tarbijate huvide edendamise ja kaitsmise kohta uutes liikmesriikides.

samuti ka selleks, et paremini jälgida jaemüügisiseturu integreerumist ning riiklike tarbijapoliitikate toimimisviiside tõhusust. Et riikliku tarbijapoliitika märkimisväärne mõju konkurentsivõimele paremini esile pääseks, tuleks tarbijapoliitikat arvesse võtta Lissaboni strateegia rakendamisel nii ELi kui riiklikul tasandil. Tarbija- ja konkurentsipoliitika loojad ja jõustajad ELi ja liikmesriikide tasandil peaksid tegema märksa tihedamat koostööd, et saavutada ühine eesmärk: tarbijate heaolu.

Paremad tarbijakaitsenormid

ELi tasandil praegu kehtivad tarbijakaitsenormid tagavad tarbijate põhilise kaitse kõigis liikmesriikides. Paljudes liikmesriikides on need riikliku tarbijakaitsesüsteemi nurgakiviks. Siiski ei tea tarbijad ELi panusest kuigi palju, ehkki tegelikkuses moodustab see osa nende igapäevaelust. Nii on näiteks viimase kaheteistkümne kuu jooksul tagastanud defektse toote 15% tarbijatest,[11] see on ELi eeskirjadega tagatud õigus. ELi eeskirjad suudavad üha halvemini kohaneda digitaalmajanduse põhjustatud revolutsiooniga toodete, teenuste ja jaemüügikanalite turul. Sel teemal on komisjon hiljuti käivitanud laialdase arutelu.[12]

Enamik ELi kehtivatest tarbijakaitsenormidest põhinevad minimaalse ühtlustamise põhimõttel. Õigusaktides tunnistatakse selgesõnaliselt liikmesriikide õigust kehtestada rangemaid eeskirju lisaks ELi eeskirjadele, mis moodustavad põhialuse. Selline lähenemisviis toimis täiesti hästi sel ajal, kui tarbijate õigused liikmesriigiti tugevasti erinesid ja e-kaubandust veel ei olnud. Eelmises strateegias[13] sätestati uus lähenemisviis, mis põhines täielikule ühtlustamisele. See tähendab lihtsalt seda, et nii siseturu parandamise kui ka tarbijate kaitsmise huvides ei peaks seadusandlus oma kohaldamisalal jätma võimalust riiklike seaduste lisamiseks.

Komisjoni hiljutises rohelises raamatus on sätestatud kolm peamist valikuvõimalust: täielik ühtlustamine, mida on võimalik üksikjuhtumite puhul täiendada, tunnustades vastastikku mõningaid vähemolulisi tegureid, mida ei ole täielikult ühtlustatud; minimaalne ühtlustamine koos vastastikuse tunnustamisega; minimaalne ühtlustamine, mille puhul kohaldatakse päritoluriigi lähenemisviisi.

Ka edaspidi tuleb kõiki regulatiivseid küsimusi ja mistahes ettepanekute vajadust jätkuvalt kaaluda üksikjuhtumist lähtudes ning kõiki regulatiivseid vahendeid täielikult arvesse võttes. Kui asjakohaseks vahendiks leitakse olevat seadusandlikud ettepanekud, saab komisjoni lähenemisviisiks tõenäoliselt tarbijakaitsenormide täielik ühtlustamine piisavalt kõrgel tasemel. Komisjon koostab ka iga seadusandliku ettepaneku esialgse mõjuhinnangu ning teeb tihedat koostööd sidusrühmadega, et täielikult mõista eri võimaluste mõju ning jõuda edaspidi üksteisemõistmiseni, nii et tarbijapoliitika saaks parema seadusandluse näidiseks.

ELi valik on selge: kui suhtuda tõsiselt kasvu ja tööhõive tegevuskavasse, siis on vaja hästi toimivat siseturgu. Hästi toimiv siseturg nõuab teatavate küsimuste ühtlustamist. Ühtlustamine ei ole võimalik, kui liikmesriigid ei soovi kohandada teatavaid käitumistavasid ja eeskirju. Samal ajal ei taha komisjon õhutada tarbijakaitset nõrgendama. Ta taotleb alati kõrgetasemelist kaitset.

---

[11] Erieurobarometeer 252: „*Consumer protection in the Internal Market*", http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf

[12] KOM(2006) 744. Roheline raamat tarbijakaitset käsitlevate ühenduse õigusaktide läbivaatamise kohta.

[13] Tarbijapoliitika strateegia 2002–2006 - KOM(2002) 208.

Parem jõustamine ja kaebuste lahendamine

Eelmises strateegias rõhutati tugevasti jõustamist ning seda jätkatakse ka edaspidi. Tarbijakaitseseaduste kohaldamine eeldab, et toimiksid paljud tegurid: tarbijad, kaupmehed, meediakanalid, valitsusvälised tarbijate organisatsioonid, isereguleeruvad organid ja riigiasutused. Tegevus keskendub juba alustatud algatuste rakendamisele, et likvideerida allesjäänud puudused ning tagada koordineerimine ja ühtsus. Lisaks jälgib komisjon riiklike jõustamissüsteemide tõhusust küsitelude ja muude vahendite abil.

Teadlikumad ja haritumad tarbijad

EL suudab anda märkimisväärselt lisaväärtust tarbijatele suunatud riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele üritustele, tehes liikmesriikidega tihedat koostööd. Eelkõige tuleks jätkuvalt edasi arendada Euroopa tarbijakeskuste võrku kui ELi suhtlemisvahendit tarbijatega.

Tarbija asetamine kesksele kohale muudes ELi poliitikates ja seadusandluses

Tarbijad on otseselt mõjutatud mitmest ELi poliitikast, näiteks siseturu-, ettevõtlus-, keskkonna-, finantsteenuste, transpordi-, konkurentsi-, energia- ja kaubanduspoliitikast. Märgatav edasiminek on toimunud tarbija huvide arvessevõtmisel tooteohutuse, transpordi, telekommunikatsioonide, energia ja konkurentsi alal. Tuleviku eesmärgiks on kasutada neid saavutusi toetuspunktina ning arvestada järjekindlamalt tarbija huvidega.

Tuleb tegelda kahe põhilise probleemiga. Esiteks, kuigi põhiteenuste liberaliseerimine on toonud enamikule tarbijatele märgatavat kasu, on edaspidigi vajadus kaitsemeetmete järele nende väheste tarbeks, kes ei oska turutegevuses osaleda. Kõikidele võimaldatav vastuvõetav ligipääs põhiteenustele on oluline nii kaasaegse ja paindliku majanduse kui ka sotsiaalse kaasatuse seisukohast. Näidates, et ühtki tarbijat ei jäeta tähelepanuta, aidatakse ühtlasi säilitada põhiteenustega seotud meetmete poliitilist toetamist. Teiseks, ELi tasandil meetmed nõuavad ka kesksete tarbijaturgude järelevalve tõhustamist, et tagada tarbijate seisukohast kasulikke tulemusi. Ja lõpuks, ka põhiteenused vajavad turu läbipaistvuse tõhusamat tagamist ning paremat kaebuste esitamise ja lahendamise korda.

5. MEETMED

Kuigi kõnealused prioriteedid on omased ELi tarbijapoliitikale, näitas riiklike tarbijapoliitikate eelmise strateegia mõju hindamine,[14] et need prioriteedid on suurelt osalt kattuvad. Praegune tarbijapoliitika eest vastutavate kõrgemate ametnike võrgustik korraldab poliitika koordineerimise ja edasiarendamise foorumi, et tagada tihedat koostööd riiklike tarbijapoliitikatega.

[14] http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm

5.1. Parem järelevalve tarbijaturgude ja riiklike tarbijapoliitikate üle

On tarvis mitmeid uusi vahendeid, et muuta siseturu **järelevalve** tarbijakeskseks. Vaja on välja töötada näitajad ja arendada statistikat järgmistel aladel: ettevõtja ja tarbija vahelise (B2C) piiriülese kaubanduse tase, hindade lähenemine/lahknemine, vastavus õigusnormidele, usaldusväärsus, tarbijate kaebused, hinnad, kättesaadavus ja rahulolu. Lisaks asutakse tegelema küsimusega, kuidas paremini mõista tarbijate **käitumist**, eelkõige seda, kui mõistuspäraselt nad tegelikkuses toimivad ning kuidas uued tehnoloogiad ja turutavad neid mõjutavad.

Tarbijate käitumise uurimiseks kasutatakse ka teadusuuringute ja tehnoloogia arengu seitsmendat raamprogrammi. Kavandatud on tarbijate majandushuvide ja tooteohutuse ning toidu ja tervise uuringud ja rahastamisskeemid, et vähendada tarbijaid käsitlevate uuringute killustumist ja ühendada sellised valdkonnad nagu majandus-, sotsiaal- ja kognitiivteadused. Seda valdkonda tugevdades on komisjonil võimalik paremini kujundada poliitikat ja koostada õigusnorme, võttes aluseks empiirilise teabe tarbijate käitumise kohta erinevate ELi poliitikate lõikes.

Samuti kavatsetakse süstemaatilisemalt **jälgida riikide tarbijapoliitikat**, kasutades võrdlusuuringuid. Komisjon püüab erinevate ELi poliitikate jaoks välja töötada tarbijakeskse uuringumeetodi, statistika ja andmete kogumise viisi. Tarbijaid ja nõudlust käsitlevatest uuringutest ja statistikast on suur puudus. Eurostat teeb olulist tööd kogudes „kõvu" tarbijaandmeid, näiteks võrreldavaid hindu, ja kinnitades „pehme" statistika andmeid.

Ohutuse osas on prioriteetsel kohal kogu ELi hõlmav süsteem toodete ja teenustega seotud **õnnetusi ja vigastusi** käsitlevate ühtlustatud andmete kogumiseks, toodete ja teenuste ohutusega seotud riske käsitleva tõendusmaterjali parandamine ning käimasolev ühine uurimisprojekt EIS-Chem Risks (European Information System on "Risks from chemical products released from consumer products/articles" – tarbekaupadest eralduvate keemiliste ainetega seotud riske käsitlev Euroopa teabesüsteem).

5.2. Paremad tarbijakaitsenormid

Käimasoleva läbivaatamise eesmärk on ajakohastada ELi tarbijaeeskirju, lihtsustada ja parandada nii ettevõtetele kui tarbijatele suunatud regulatiivset keskkonda. Komisjoni esialgsed järeldused ja võimalikud valikud on esitatud **ühenduse tarbijaõigustiku läbivaatamist käsitlevas** rohelises raamatus, mis võeti vastu 8. veebruaril 2007. Kui esialgsed järeldused leiavad edaspidise töö käigus kinnitust, esitab komisjon 2008. aastal oma ettepanekud. Võimalikud ettepanekud peaksid kajastama ka Euroopa lepinguõiguse ühtse tugiraamistikuga seotud komisjoni töö esimesi tulemusi.

Komisjon tegeleb ka probleemidega, mis on seotud konkreetsete direktiividega. Praeguseks on ilmnenud hulgaliselt probleeme seoses pikaajaliste turismitoodetega ja 2007. aastal tehakse ettepanek **kinnisvara osaajalise kasutamise** direktiivi[15] muutmiseks. Jätkub töö selle nimel, et võtta vastu ettepanek[16] **tarbijakrediiti** käsitleva uue direktiivi kohta. Komisjon esitab aruande direktiivi 2002/65/EÜ[17] kohta, milles käsitletakse **tarbijale suunatud finantsteenuste kaugturustust**.

2007. aastal esitab komisjon aruande **üldise tooteohutuse direktiivi**[18] toimimise kohta. Aruandes käsitletakse toodete päritolu kindlakstegemise parandamist, turujärelevalve toimimist, standardimistööd ja ühenduse keelustamismeetmeid. Uus lähenemisviis tooteohutuse eeskirjadele ja üldise tooteohutuse direktiiv on märgatavalt tõstnud **standardite** tähtsust õigusliku vahendina. Seega on oluline jätkata tarbijate standardimises osalemise koordineerimise Euroopa ühingu (European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation – ANEC) toetamist , et tagada tarbijate osalemine standardite kehtestamise protsessis. Komisjon teeb tööd ka selle nimel, et tagada ELi tarbijate huvide esindatus rahvusvahelises standardimistegevuses.

Euroopa tasandi tarbijaorganisatsioonid vajavad võimalust ja valmisolekut, et anda oma panus tarbijatega seotud ELi algatustesse. Seetõttu jätkab komisjon **Euroopa tasandi tarbijaorganisatsioonide** tegevuse kaasrahastamist. Euroopa tarbijate nõuanderühm (European Consumer Consultative Group – ECCG)[19] on jätkuvalt peamine foorum, mille kaudu komisjon saab konsulteerida riiklike ja Euroopa tasandi tarbijaorganisatsioonidega; samal ajal luuakse spetsialiseerunud kasutajarühmi ja foorumeid, nagu näiteks kasutajapaneel FIN-USE ning rahastamis- ja konkurentsiküsimustega tegelevad ECCG töörühmad.

ELi lõikes on tarbijaliikumine väga erineva iseloomuga, seda nii oma tugevuse, struktuuri kui ka jõudluse poolest. Seetõttu jätkab komisjon riiklike tarbijaorganisatsioonide toetamist, eelkõige uutes liikmesriikides, pakkudes **koolitust** nii põhioskuste omandamiseks (juhtimine, lobitöö ja tarbijaõigus) kui ka spetsialiseeritumates valdkondades. Koolituse korraldamine on endiselt mitmepoolne. Tugev tarbijaliikumine riigi tasandil on eeldus, mille abil jõuda tugeva tarbijaliikumiseni ELi tasandil ning hästitoimivate riiklike turgudeni. Riiklike tarbijapoliitikasüsteemide kontrollimise käigus pöörab komisjon erilist tähelepanu tarbijaliikumist käsitlevale riiklikule poliitikale, eelkõige nende liikmesriikide puhul, kus see on kõige nõrgem.

---

15 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/47/EÜ, 26. oktoober 1994, ostjate kaitse kohta, mis puudutab kinnisvara osaajalise kasutamise õiguse ostu-müügilepingute teatavaid aspekte. EÜT L 280, 29.10.1994, lk 83.

16 KOM(2005) 483.

17 Direktiiv 2002/65/EÜ, 23. september 2002, milles käsitletakse tarbijale suunatud finantsteenuste kaugturustust, EÜT L 271, 9.10.2002, lk 16.

18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/95/EÜ, 3. detsember 2001, üldise tooteohutuse kohta (EÜT L 11, 15.1.2002, lk 4).

19 http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/index_en.htm

5.3. Parem jõustamine ja kaebuste lahendamine

Rakendamine ja jõustamine

Komisjon jätkab koostööd liikmesriikidega, et saavutada **ebaausate kaubandustavade direktiivi** õigeaegne ja ühetaoline ülevõtmine.

Siseturu toimimise seisukohast on ülimalt oluline tagada koostöö tarbijakaitse ja **tooteohutuse** eeskirjade jõustamise eest vastutavate ametiasutuste vahel. Turujärelevalvet ja kiirhoiatussüsteemi (RAPEX) arendatakse edasi, kui juhtumite arv kasvab (67 teadet aastal 2003, 701 aastal 2005). Arendatakse edasi ettevõtjatele mõeldud süsteemi ohtlikest toodetest teatamiseks. Komisjon edendab jätkuvalt Euroopa tooteohutusvõrku ja kaasrahastab täitevasutuste ühistegevust, mille abil püütakse välja selgitada praeguse turujärelevalve parimad lahendused.

Uue **tarbijakaitsealast koostööd** käsitleva määruse toimimine toob kaasa suured erinevused viisis, kuidas liikmesriikide täitevasutused teevad koostööd omavahel ja komisjoniga. Järgmistel aastatel on peamine ülesanne tagada, et juba võetud olulise tähtsusega õiguslikud, institutsionaalsed ja haldusalased meetmed tõhusalt jõustataks ning sellega kaasneks tihe praktiline koostöö, millest saaksid kasu nii tarbijad kui ausate tegutsemistavadega ettevõtted.

Kaebuste lahendamine

Kui soovitakse, et tarbijatel oleks piisavalt usaldust, et sooritada oste väljaspool oma kodumaad ning kasutada siseturu eeliseid, peab olema tagatud tõhusalt toimiv süsteem, kuidas **kaebusi lahendada**, kui midagi läheb valesti. Tarbijavaidluste jaoks on vaja paindlikke mehhanisme, mis ei tooks kaasa vaidluse objekti väärtusega võrreldes ebaproportsionaalseid kulusid ega viivitusi.

Komisjon tugevdab järelevalvet ja ärgitab kasutama esitatud soovitusi,[20] millega on kehtestatud mitmed minimaalsed tagatised **vaidluste lahendamise alternatiivmenetluste** (Alternative Disputes Resolution – ADR) kasutamiseks.

Ettekirjutuste direktiiviga on kehtestatud ühine menetlus, mille abil tarbijaorganisatsioonid saavad peatada õigusvastase tegevuse, mis kahjustab tarbijate kollektiivseid huve mis tahes ELi osas. Komisjon esitab 2007. aastal aruande ettekirjutuste direktiivi[21] kohta ja algatab avaliku arutelu selle mõju üle. Komisjon viib lõpule **kollektiivse kaebamise** mehhanismide uurimise ja otsustab, milliseid meetmeid võtta nii tarbijakaitse eeskirjade rikkumise kui ELi monopolidevastaste eeskirjade rikkumise puhul vastavalt 2005. aasta rohelisele raamatule eraviisiliste kahjunõuete kohta.

---

[20] Komisjoni soovitus 98/257/EÜ, 30. märts 1998, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise eest vastutavate asutuste suhtes kohaldatavate põhimõtete kohta (EÜT L 115, 17.4.1998, lk 31). Komisjoni soovitus 2001/310/EÜ, 4. aprill 2001, tarbijavaidluste konsensuslikul lahendamisel osalevaid kohtuväliseid asutusi käsitlevate põhimõtete kohta (EÜT L 109, 19.4.2001, lk 56).

[21] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/27/EÜ, 19. mai 1998, tarbijate huve kaitsvate ettekirjutuste kohta (EÜT L 166, 11.6.1998, lk 51).

5.4. Teadlikumad ja haritumad tarbijad

Euroopa tarbijakeskuste võrgustiku (ECC-Net) eesmärk on suurendada tarbijate kindlustunnet, nõustades tarbijaid nende õiguste osas ja tagades hõlpsa kaebuste lahendamise võimaluse piiriüleste vaidlusküsimuste puhul. Komisjon osaleb jätkuvalt kõnealuse võrgustiku rahastamises ja juhtimises koos liikmesriikidega ning rajab igasse liikmesriiki asjakohased keskused.

Lõpule viiakse uutes liikmesriikides **korraldatud teavituskampaaniad**, mille eesmärk oli tõsta teadmisi tarbijaõiguste ja tarbijate valitsusväliste organisatsioonide ülesannete kohta.

Komisjon suurendab Euroopa koolipäevikute arvu ja lisab neisse uusi noortele huvipakkuvaid teemasid, eelkõige neid, mis on seotud säästva tarbimisega. Komisjon ärgitab välja töötama uusi ja ajakohastama olemasolevaid täiskasvanute koolituse mooduleid,[22] mis hõlmaksid põhilisi tarbijaküsimusi. Komisjon soovitab ka välja töötada modulaarsed, kõrgetasemelised kraadiõppe kursused, mis käsitlevad tarbijaküsimusi.

Mõjukatel ja teadlikel tarbijatel on suuremad võimalused muuta elustiili ja tarbimismudeleid, et parandada tervist ning soodustada jätkusuutlikumat elustiili ja üleminekut vähem süsihappegaasi tootvale majandusele. Tarbijatel on tähtis osa selliste keskkonnaalaste probleemide lahendamisel nagu kliimamuutused, õhu- ja veesaaste, maakasutus ning jäätmed. Keskkonnakaitse ja kliimamuutuste vastu võitlemine eeldavad paremaid teadmisi selliste valdkondade kohta nagu energia ja transport, et teadlikud tarbijad saaksid olukorda muuta.

5.5. Tarbija asetamine ELi poliitika ja õigusloome keskmesse

Ühtse turu ülevaates kutsuti üles võtma uusi meetmeid finantsteenuste jaeturu suhtes. Hiljuti tehtud komisjoni sektoriuuringust[23] ilmnes samuti, et jaepangandusturud on endiselt killustatud ja konkurentsitõkked on alles. Komisjon võtab vastu finantsteenuste jaeturgu käsitleva rohelise raamatu ja hüpoteeklaenusid käsitleva valge raamatu. Komisjon analüüsib asjaolusid, mis taksitavad tarbijatel avada, sulgeda või vahetada pangakontosid ning tegeleb jaepangandussektori konkurentsiküsimustega.

Komisjoni eesmärk on tagada, et üldhuviteenuste poliitika oleks kooskõlas asjakohaste tarbijameetmetega. Vajaduse korral kannab komisjon hoolt, et oleksid tagatud universaalteenused ELi ja liikmesriigi tasandil. Komisjon käsitleb kõikide üldhuviteenuste suhtes kohaldatavate horisontaalsete tarbijaõiguste küsimust oma tulevases teatises, mis käsitleb üldhuviteenuseid. Komisjon jätkab tarbijate kaitsmist ka üldhuviteenuseid käsitlevate valdkondlike õigusnormide kaudu.

Komisjon võtab lennundussektori jaoks välja töötatud reisijate õigused aluseks ka muude transpordiliikide puhul, eelkõige piiratud liikumisvõimega reisijate puhul. Komisjon võtab vastu ka energiatarbijate harta.

Komisjon parandab probleemide ja prioriteetide kooskõlastamist selliste asjakohaste poliitikate puhul, mis on seotud **tarbijaohutusega** väljaspool toiduainesektorit (näiteks tarbija-, tervise-, ettevõtlus-, tööstus-, keskkonna- ja transpordipoliitika) ja turvalisusega (näiteks õhutransport).

---

22 www.dolceta.eu

23 http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/

Koostöös Euroopa tarbijate nõuanderühmaga jätkab komisjon tegevust selle nimel, et tagada tarbijate osalemine kõikides asjakohastes poliitikarühmades ning eelkõige selle nimel, et iga poliitikavaldkond kataks tarbijate osalemisega seotud kulud. Komisjon uurib ka võimalusi, kuidas panna tarbijapoliitika sidusrühmi aktiivsemalt osalema aruteludes, mis on korraldatud muude ELi poliitikate raames esitatud ettepanekute üle, millel on oluline mõju tarbijatele[24]. Kõik komisjoni talitused, mis tegelevad olulisi tarbijahuve käsitlevate küsimustega, nimetavad **tarbija kontaktametniku** – konkurentsitalituses on juba nii toimitud – kes on ühenduses tarbijate sidusrühmadega ja kannab hoolt, et iga poliitikavaldkond esitaks vajaliku tõendusmaterjali, mille abil on võimalik kontrollida selle poliitika mõju tarbijatele.

5.6. ELi tarbijate parem kaitse rahvusvahelistel turgudel

Seadusandjad ja täitevasutused üle kogu maailma on huvitatud koostööst, mille kaudu selgitada välja ohtlikud tooted ja riskid ning teha riskianalüüse. 2005. aastal sõlmis komisjon tarbekaupade ohutust käsitlevad koostöölepingud USA tarbekaupade ohutuse komisjoniga (US Consumer Product Safety Commission) ning Hiina Rahvavabariigi kvaliteedikontrolli- ja inspekteerimisasutusega (General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People's Republic of China – AQSIQ). Komisjon tugevdab koostööd USA ja Hiina ametiasutustega kõnealuste lepingute alusel ning vajaduse korral püüab sõlmida uusi kokkuleppeid.

E-kaubanduse osakaalu suurenemine tähendab seda, et petturitest kauplejatel on võimalik vabalt tegutseda rahvusvahelisel turul. Tarbijakaitsealase koostöö määrusega on ette nähtud **rahvusvaheliste lepingute** sõlmimine ELi ja kolmandate riikide vahel Komisjon taotleb nõukogult volitusi läbirääkimiste pidamiseks, et sõlmida sellised lepingud riikidega, kes on olulised kaubanduspartnerid ja tunnevad huvi koostöö vastu.

6. KOKKUVÕTE

Tarbijapoliitika on erakordselt heas positsioonis, et aidata ELil tagada majanduskasvu, pakkuda rohkem töökohti ning taastada side kodanikega. Komisjon tahab aastaks 2013 jõuda olukorrani, kus kõikidel Euroopa tarbijatel on võimalik sisseoste teha igal pool Euroopa Liidus – nurgapealsest poekesest kuni veebisaidini – ning olla kindel, et tarbijakaitse on kõikjal võrdselt tõhus; samuti soovitakse tagada jaemüüjatele võimalus müüa oma kaupa ühtsete ja lihtsate eeskirjade alusel.

Komisjoni tarbijakaitsevolinik esineb igal aastal Euroopa tarbijate päeval (15. märts) kõnega, milles teeb kokkuvõtte sel alal saavutatust. Komisjon teavitab regulaarselt ka nõukogu, parlamenti ja liikmesriike. 2011. aasta märtsiks esitab komisjon vahearuande ja 2015. aasta detsembriks järelhindamise aruande.

---

[24] Huvitatud isikute kaasamine poliitikakujundamisprotsessi on ka üks teemadest Euroopa läbipaistvuse algatust käsitlevas rohelises raamatus - KOM(2006) 194.