FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 27.11.2008
KOM(2008) 794 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Kuluttajan kollektiivisista oikeussuojakeinoista

(komission esittämä)

VIHREÄ KIRJA

Kuluttajan kollektiivisista oikeussuojakeinoista

1. JOHDANTO

1. Yhä kuluttajakeskeisemmässä, globaalistuneemmassa ja digitalisoituneemmassa taloudessa tehokkaasti kuluttajien tarpeisiin vastaavat yhtenäismarkkinat edistävät myös talouden innovatiivisuutta ja kilpailukykyä. Kansalaisten kannustaminen osallistumaan aktiivisesti markkinoiden moitteettomaan toimintaan auttaa suojaamaan terveitä kilpailuolosuhteita. Erityisesti kuluttajien mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa elinkeinonharjoittajat ovat loukanneet kuluttajan oikeuksia, edistää kuluttajien luottamusta markkinoihin ja parantaa niiden toimintaa.

2. Komission kuluttajapoliittisessa strategiassa[1] asetetaan tavoitteeksi edistää vähittäismarkkinoiden sisämarkkinoita siten, että kuluttajat ja vähittäismyyjät tekisivät vuonna 2013 yhtä luottavaisesti sekä rajatylittäviä että kotimaisia ostoksia. Tämä tavoite voidaan saavuttaa vain, jos kuluttajat tietävät, että ongelmatilanteissa heidän oikeutensa pannaan täytäntöön ja heillä on käytössään riittävät oikeussuojakeinot. 76 prosenttia kuluttajista, joiden luottamus rajaylittäviin ostoihin on pieni, katsoo luottamuksensa kannalta erittäin tärkeäksi tai melko tärkeäksi, että he voivat saattaa rajatylittävän tapauksen omaan kansalliseen tuomioistuimeensa oman kansallisen lainsäädännön mukaisesti käsiteltäväksi[2]. Tämä kertoo luottamuksen puutteesta muihin oikeusjärjestelmiin sekä aineellisten oikeuksien että tyydyttävien oikeussuojakeinojen osalta. Kuluttajien oikeuksia koskevassa direktiiviehdotuksessa[3] käsitellään aineellisiin oikeuksiin liittyvää oikeusvarmuutta. Rajatylittävien oikeussuojakeinojen tehokkuutta on kuitenkin käsiteltävä omana aiheenaan.

3. Antamassaan strategiassa komissio korosti tehokkaiden oikeussuojamekanismien merkitystä kuluttajille ja ilmaisi aikovansa harkita kuluttajien kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevia toimia. Euroopan parlamentti (EP), neuvosto ja Euroopan talous- ja sosiaalikomeita (EESC) ovat olleet tyytyväisiä siihen, että komissio aikoo parantaa kuluttajien oikeussuojakeinoja ja erityisesti harkita kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevia toimia[4]. OECD on kuluttajariitojen

---

[1] KOM (2007) 99 lopullinen.

[2] Flash Eurobarometri (EB) 57.2 – Kevät 2002.

[3] KOM(2008) 614 lopullinen.

[4] Arvioituaan huolellisesti kuluttajan oikeussuojaa jäsenvaltioissa EP pyysi kuluttajapoliittista strategiaa koskevissa päätöslauselmissaan komissiota ”*esittämään johdonmukaisen Euroopan tason ratkaisun, jonka avulla kaikki kuluttajat voivat turvautua joukkokannejärjestelmiin rajatylittävien valitusten ratkaisemiseksi”* (A6-0155/2008) ; neuvosto kehotti komissiota ”*harkitsemaan huolellisesti kollektiivisia oikeussuojakeinoja ja esittämään käynnissä olevien tutkimusten tulokset mahdollista ehdotusta tai toimintaa silmällä pitäen*”, EUVL C 166, 20.7.2007, s. 1-3. EP toisti pyyntönsä vähittäisrahoituspalveluja yhtenäismarkkinoilla koskevasta vihreästä kirjasta antamassaan päätöslauselmassa (A6-0187/2008). Equitable Life -yhtiön kriisiä käsittelevä tutkintavaliokunta on

ratkaisusta ja vahinkojen korvaamisesta antamassaan suosituksessa[5] kannustanut jäsenmaitaan tarjoamaan kuluttajille mahdollisuutta käyttää erilaisia oikeussuojakeinoja, kollektiiviset oikeussuojamekanismit mukaan lukien.

4. Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on arvioida oikeussuojamekanismien nykytilaa, erityisesti tapauksissa, joissa sama oikeudellinen rikkomus vaikuttaa todennäköisesti moniin kuluttajiin, sekä tarjota vaihtoehtoja, joilla kyseisissä tapauksissa yksilöidyt tehokkaaseen oikeussuojakeinojen käyttöön liittyvät puutteet voitaisiin korjata. Kuluttajien ollessa vähittäiskaupan taloudellisten markkinoiden yhdentymisen seurauksena yhä useammin tekemisissä maansa rajojen ulkopuolella olevien vähittäismarkkinoiden kanssa, joilla heihin kohdistetaan samoja käytäntöjä kuin kansallisiin ostajiin, joukkovaateita koskevien rajatylittävien mekanismien ja puhtaasti kansallisten mekanismien välille ei ole katsottu tarpeelliseksi tehdä eroa. Toinen asia on, sovellettaisiinko mahdollisesti valittavia välineitä ainoastaan rajatylittäviin vai myös kansallisiin tapauksiin.

5. Tässä vihreässä kirjassa ei käsitellä EY:n kilpailuoikeuden rikkomisen uhrien kollektiivisia oikeussuojakeinoja kilpailuoikeuden erityisluonteen vuoksi ja siksi, että uhrien joukko on laajempi ja sisältää myös pk-yritykset. Komissio on tältä osin ehdottanut valkoisessa kirjassaan[6] useita erityistoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kuluttajat ja yritykset saisivat EU:n kilpailuoikeuden rikkomisesta heille aiheutuneesta vahingosta asianmukaiset korvaukset. Näihin toimenpiteisiin kuuluu kaksi kollektiivista oikeussuojamekanismia, jotka on erikseen suunniteltu ratkaisemaan kilpailuoikeuden rikkomisen uhrien erityisvaikeuksia, eli *opt-in* kollektiivinen toimi, jossa useat rikkomuksen uhrit päättävät nimenomaisesti yhdistää yksittäiset vaateensa yhdeksi toimeksi sekä edustuksellinen kanne, jonka voivat rikkomuksen uhreista koostuvan ryhmän puolesta tehdä siihen oikeutetut yksiköt, kuten kuluttajajärjestöt tai valtion elimet.

2. ONGELMAN PÄÄPIIRTEET

6. Kuluttajien joukkomarkkinoiden koon kasvaessa ja niiden laajentuessa rajatylittäviksi yksi elinkeinonharjoittaja voi samalla tai samankaltaisella käytännöllään vahingoittaa suurta kuluttajajoukkoa. Huonon käytännön vaikutus voi ulottua niinkin laajalle, että se vääristää markkinoita. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan pankkeja tutkitaan parhaillaan siitä, että ne ovat järjestelmällisesti määränneet liian suuria maksuja useille sadoille tuhansille kuluttajille, joiden pankkitilit ovat ylittyneet[7]. EY:n vetämä koko Euroopan unionin kattama

---

myös pyytänyt komissiota ”*tutkimaan edelleen mahdollisuutta luoda oikeudellinen kehys, joka sisältää yhtenäiset siviiliprosessia koskevat vaatimukset eurooppalaiselle rajat ylittävälle ryhmäkanteelle*” (A6-0203/2007). Talous- ja sosiaalikomitea on 14. helmikuuta 2008 antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossaan INT-348 – CESE 258/2008 antanut ehdotuksia oikeussuojamekanismien oikeudellisista järjestelyistä.

5 http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf

6 Valkoinen kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista, KOM (2008) 165 lopullinen http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html

7 http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/current/personal/personal-test-case

valvontatoimi paljasti laajoja väärinkäytöksiä soittoäänien markkinoilla.[8] Noin 60 prosenttia tarkistetuista internet-sivustoista sisälsi ennen sopimuksen tekoa annettavat pakolliset tiedot, mutta joko piilotettuna tai pienellä kirjaimistolla esitettynä. Mainoksissa tarjottiin ”ilmaisia” soittoääniä, mutta tarjouksen hyväksyminen johti maksuihin ja joskus jopa liittymän ostoon.

7. Koska suuria kuluttajajoukkoja koskevat kuluttajien oikeuksien rikkomiset voivat vääristää markkinoita, tässä vihreässä kirjassa tarkastellaan pääasiassa niiden tapausten ratkaisemista, joissa suurella joukolla on vaateita, ja pyritään tarjoamaan kansalaisille tehokkaat, koko EU:n kattavat kollektiiviset oikeussuojakeinot. Koko EU:n kattavilla kollektiivisilla oikeussuojakeinoilla tarkoitetaan mekanismeja, joilla suuri kuluttajajoukko, johon yhden elinkeinonharjoittajan käytäntö vaikuttaa, voivat tehokkaasti käyttää oikeussuojakeinoja riippumatta elinkeinonharjoittajan sijainnista EU:n alueella.

8. Jos väärinkäytöksistä kärsineet kuluttajat tällä hetkellä haluavat viedä asiaa eteenpäin, he kohtaavat oikeussuojakeinojen saatavuuteen, tehokkuuteen ja kohtuuhintaisuuteen liittyviä esteitä[9]. Tämä koskee erityisesti vaateita, joihin liittyvät korvaussummat ovat pieniä. Korvausten saanti joukkovaateista on kuluttajien mukaan vaikeinta rahoituspalvelu- (39% kirjatuista tapauksista), televiestintä- (12%), liikenne- (8%) sekä pakettimatka- ja matkailualalta (7%)[10]. Juuri näillä aloilla kuluttajat osallistuvat yhä useammin rajatylittäviin toimiin.

9. Kuluttajilla on aina mahdollisuus hakea yksittäisiä korvauksia oikeusteitse. Joukkokanteet voitaisiin näin ollen ratkaista suurella määrällä yksittäiskanteita. On kuitenkin esteitä, jotka tosiasiallisesti estävät Euroopan kuluttajia hyödyntämästä oikeussuojakeinoja tehokkaasti. Näitä ovat erityisesti korkeat oikeudenkäyntikulut sekä monimutkaiset ja pitkälliset menettelyt. Eurooppalaisista kuluttajista joka viides ei lähtisi hakemaan oikeusteitse korvausta alle 1 000 euron vaateeseen. Puolet ilmoittaa jättävänsä korvauksen hakemisen oikeusteitse, jos kyse on alle 200 eurosta[11]. **Korkeiden kulujen** ja **oikeudenkäyntiriskin** vuoksi kuluttajan ei ole taloudellisesti järkevää maksaa korvausmäärän mahdollisesti ylittäviä oikeudenkäyntimaksuja sekä lakimies- ja asiantuntijapalkkioita. **Menettelyt ovat niin monimutkaiset ja pitkälliset**, että kuluttajat jumiutuvat niihin tietämättä milloin (ja miten) tyydyttävällä tavalla heidän tapauksensa ratkaistaan. Vain 30 prosenttia kuluttajista katsoo, että riitojen ratkaisu tuomioistuimessa[12] on helppoa.

10. Osassa tapauksia kuluttajat voivat turvautua yksittäisiin vaihtoehtoisiin riitojenratkaisumenetelmiin. Nämä menetelmät ovat EU:ssa pirstoutuneita. Niiden saatavuus vaihtelee jäsenvaltioiden mukaan ja jopa jäsenvaltioiden sisällä alan mukaan niin, että niitä voidaan käyttää vain joillakin tietyillä aloilla. Vain 39

---

8 http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1169&format=HTML&aged=0&language=EN

9 Ks. *Study regarding the problems faced by consumers in obtaining redress for infringements of consumer protection legislation, and the economic consequences of such problems (Problem Study),* s. 42,

10 *Problem Study*, s. 21.

11 Erityiseurobarometri tuomioistuimeen turvautumisesta, lokakuu 2004, s. 29. nämä luvut koskevat ainoastaan EU-15-maita.

12 Eurobarometri-tutkimus kuluttajansuojasta sisämarkkinoilla, syyskuu 2008.

prosenttia Euroopan kuluttajista uskoo, että riitojen ratkaisu vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenetelmien avulla on helppoa[13].

11. Lisäksi kuluttajat eivät tunne käytettävissä olevia erilaisia täytäntöönpano- ja oikeussuojavälineitä erityisesti rajatylittävässä fyysisessä tai sähköisessä kaupankäynnissä. Nykyisiin järjestelmiin ei myöskään näytetä uskovan, jolloin valituksia ei tehdä, eivätkä kuluttaja saa korvauksia. Elinkeinonharjoittajalle valituksen tehneistä valituksen käsittelyyn tyytymättömistä kuluttajista 51 prosenttia jätti viemättä asiaa eteenpäin[14]. Yhdistyneen kuningaskunnan reilun kaupan viraston *UK Office of Fair Tradingin* tekemä tutkimus kuluttajille koituneista vahingoista osoittaa, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa keskimäärin vain 62 prosenttia vahinkoa kärsineistä kuluttajista valittaa ja että alle 10 GBP:n ostosten osalta tämä prosenttiosuus laskee 54 prosenttiin[15]. Pyydettäessä kuluttajia mainitsemaan ongelmia, joita rajatylittävien ostosten yhteydessä voisi esiintyä, suurimpana vaikeutena pidettiin ongelmien ratkaisemisen hankaluutta (33 %)[16].

12. Tällä hetkellä 13 jäsenvaltiolla on kollektiiviset oikeussuojamekanismit. Nämä mekanismit ovat hyvin erilaisia eri maissa, samoin kuin niistä saadut tulokset. Komission käynnistämän tutkimuksen[17] ja järjestettyjen kuulemisten[18] mukaan suurimmassa osassa nykyisiä kollektiivisia oikeussuojamekanismeja on sekä toimivia että toimimattomia osia. Melkein kaikilla nykyisillä kollektiivisilla oikeussuojamekanismeilla on jonkin verran lisäarvoa verrattuna yksittäisiin oikeussuojakeinoihin ja vaihtoehtoisiin riitojenratkaisujärjestelmiin[19]. Niiden toimivuutta ja tehokkuutta voitaisiin kuitenkin parantaa. Mekanismeja on sovellettu suhteellisen harvoissa tapauksissa[20]. Kuluttajat käyttävät kollektiivisia oikeussuojamekanismeja vähiten Saksassa, jossa vuosittain keskimäärin vain neljä 10 miljoonasta ihmisestä on osallistunut kollektiiviseen oikeussuojatoimeen[21]. Eniten ihmisiä kollektiivinen oikeussuojamekanismi tavoitti Portugalissa, jossa televiestintäyhtiötä vastaan nostettu kanne tuotti korvauksia noin kolmelle miljoonalle samasta ylihinnoittelusta kärsineelle kuluttajalle. Nämä kuluttajat saivat korvauksensa pääosin luontoismuotoisena, muuna kuin rahallisena korvauksena.

---

13 Tilanne vaihtelee kuitenkin jäsenvaltiosta toiseen. Alankomaissa kuluttajien luottamus ADR-menettelyyn on kaikkein suurin (57%), seuraavana tulevat pohjoismaat (Tanska ja Suomi 47 % ja Ruotsi 45%). Alhaisin luottamus on Bulgariassa (12%), Slovakiassa (17%) ja Portugalissa (19%). Ks. alaviite 12.

14 Ks. alaviite 12.

15 Ks. http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/publications/reports/consumer-protection/

16 Ks. alaviite 12.

17 Study on the Evaluation of the effectiveness and efficiency of CR mechanisms in the European Union (*Evaluation Study*), s. 47 ja II osa (*country reports*); http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

18 Komissio järjesti kesäkuussa 2007 Leuvenissä työpajan ja piti sen lisäksi vuoden 2008 touko-kesäkuussa kolme muuta työpajaa kuluttajien, liike-elämän sidosryhmien ja oikeusalalla toimivien kanssa. Portugalin puheenjohtajakauden aikana Lissabonissa marraskuussa 2007 pidetyssä kollektiivista oikeussuojaa käsittelevässä konferenssissa käynnistettiin kuulemismenettely toimivan ja tehokkaan kollektiivisen oikeussuojajärjestelmän alustavista vertailuarvoista. http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

19 *Evaluation Study*, s. 93.

20 326 tapausta on kirjattu. Osa mekanismeista (Bulgarian, Suomen ja Tanskan ryhmäkanteet sekä Kreikan pilottioikeudenkäynti) on otettu käyttöön vasta äskettäin, joten niitä ei ole voitu arvioida asianmukaisesti. Italian mekanismi on parhaillaan tarkistettavana.

21 *Evaluation Study*, s. 116.

Kuluttajien kollektiivisista oikeussuojamekanismeista saama keskimääräinen korvausten määrä on vaihdellut Portugalin 32 eurosta Espanjan 332 euroon[22].

13. Kollektiivisten oikeussuojamekanismien toimivuuteen ja tehokkuuteen vaikuttavat valtion poliittinen ja taloudellinen tuki, laaja tiedotusvälineiden huomio (joka voi kannustaa elinkeinonharjoittajia ratkaisemaan asia sovinnollisesti, helpottaa rahoitusyhtiön löytämistä ja ehkäistä yleisesti väärinkäytöksiä), kuluttajille maksuttomat oikeudenkäynnit tai edulliset oikeudenkäyntimaksut, edustajille maksuttomat oikeudenkäynnit tai edulliset oikeudenkäyntimaksut, lakimiesten palkkioihin liittyvät joustavat ratkaisut sekä tavanomaisten siviilioikeudellisten muodollisuuksien ohittaminen.

14. Toisaalta kollektiivisten oikeussuojamekanismien toimivuuden ja tehokkuuden esteinä ovat riittämätön rahoitus, kuluttajajärjestöjen asiantuntemuksen ja resurssien puute, se tosiasia, että kuluttajajärjestöt usein joutuvat kantamaan korkeiden oikeudenkäyntikulujen maksamisriskin, kollektiivisten oikeudenkäyntimekanismien monimutkaisuus, tiukat asian käsittelyyn ottamiseen ja oikeudessa esiintymiseen liittyvät ehdot (jotka estävät mekanismin hyödyntämistä), menettelyjen pituus ja vastaajien mahdollisuus viivästyttää menettelyjä, olematon käsittely tiedotusvälineissä, kyvyttömyys jakaa toimiin liittyvät menettelyt tehokkaasti, vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyjen riippuvuus elinkeinonharjoittajan yhteistyöhalukkuudesta sekä yhden kollektiivisen oikeussuojamekanismin soveltaminen kaikkiin vaateisiin sen arvoon, tarpeisiin ja erityispiirteisiin mukauttamatta.

15. EU:n nykyisten oikeussuojakeinojen ja niiden täytäntöönpanopuitteiden heikkouden vuoksi huomattava osuus vahinkoa kärsineistä kuluttajista ei tällä hetkellä saa korvauksia. Vaikka suurta kuluttajajoukkoa koskevissa joukkovaateissa yksittäiselle kuluttajalle koitunut haitta saattaa olla pieni, se voi olla markkinoiden koon kannalta suuri. Sitä mukaan kuin markkinoiden luonne muuttuu rajatylittäviksi, kollektiivisia oikeussuojamekanismeja on päästävä hyödyntämään tehokkaasti. Tällä hetkellä noin 10 prosenttia kollektiivisista oikeussuojavaateista on osittain rajatylittäviä[23]. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan yritys jakoi äskettäin irlantilaisiin sanomalehtiin raaputusarpoja, joilla tarjottiin ”ilmaisia lomia”, vaikka todellisuudessa tarjous maksaa jokaiselle kuluttajalle vähintään 130 euroa[24]. Markkinoita laajemmin tutkittaessa prosenttiosuus todennäköisesti nousee.

3. EUROOPAN NYKYISET VÄLINEET

16. Euroopan tasolla on jo joitakin erityisesti kuluttajien oikeussuojaa varten suunniteltuja välineitä. Kahdella komission suosituksella[25] helpotetaan vaihtoehtoista

---

22 *Evaluation Study*, s. 116. Näistä luvuista on jätetty Alankomaiden tulokset pois, sillä niitä vääristi muutama tapaus, joihin liittyi suuryrityksiä ja merkittäviä summia.

23 *Evaluation Study*, s. 44.

24 *Problem Study*, liite 3.

25 Komission suositus 98/257/EY tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista, EYVL L 115, 17.4.1998, s. 31 ja komission suositus 2001/310/EY kuluttajariitojen sovitteluun osallistuvia tuomioistuinten ulkopuolisia elimiä koskevista periaatteista, EYVL L 109, 19. 4. 2001, s. 56.

riitojenratkaisua yksinkertaisten ja edullisten menettelyjen avulla. Molemmissa suosituksissa vahvistetaan moitteettoman toiminnan periaatteet tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvaa riitojenratkaisua varten. Kieltokanteita koskeva direktiivi[26] tarjoaa menettelyn, jonka avulla kuluttajajärjestöt ja viranomaiset voivat lopettaa ulkomailla tapahtuvia rikkomisia. Viranomaisten täytäntöönpanoa vahvistettiin äskettäin kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetulla asetuksella[27], joka antaa nimetyille kansallisille viranomaisille mahdollisuuden pyytää toisen jäsenvaltion viranomaista toimimaan rikkomistapauksessa. Kieltokanteita koskevassa direktiivissä ja kuluttajansuojayhteistyötä koskevassa asetuksessa ei säädetä kuluttajille tarjottavista korvauksista.

17. Nykyiset EU:n tasolla laaditut kuluttajien oikeussuojakeinot ja niiden täytäntöönpanovälineet eivät toimi tyydyttävästi. Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettu asetus on varsin uusi, mutta siitä käy ilmi, että rajatylittävä viranomaistäytäntöönpano ei ole vielä tyydyttävää. Vaihtoehtoiset riitojenratkaisumenettelyt eivät ole kaikkien kuluttajien saatavilla kaikissa jäsenvaltioissa, eivätkä kaikilla aloilla. Esimerkiksi lentoliikennealan vaihtoehtoiset riitojenratkaisujärjestelyt puuttuvat lähes kaikista jäsenvaltioista. Kieltokanteita koskevan direktiivin vuonna 1998 tapahtuneen voimaantulon jälkeen on käsiteltäväksi saatettu ainoastaan kaksi rajatylittävää tapausta[28], mikä johtuu pääasiassa asian käsiteltäväksi saattavalle elimelle koituvasta taloudellisesta riskistä ja kieltokanteita koskevien kansallisten menettelyjen moninaisuudesta ja monimutkaisuudesta.

18. Koska on näyttöä siitä, että kuluttajaryhmiin vaikuttavat kaupalliset väärinkäytökset jäävät usein ratkaisematta ja että kollektiiviset oikeussuojakeinot, silloin kun niitä on käytettävissä, voivat tarjota hyödyllisiä lisätapoja pienentää kuluttajalle aiheutunutta vahinkoa, tässä vihreässä kirjassa tarkastellaan kollektiivisia oikeussuojakeinoja välineenä, jolla kuluttajia voidaan auttaa ongelmissa, joita he kohtaavat hakiessaan joukkovaateiden yhteydessä korvauksia sekä kansallisissa että rajatylittävissä tapauksissa. 76 prosenttia kuluttajista puolustaisi innokkaammin oikeuksiaan tuomioistuimessa, jos se tapahtuisi yhdessä muiden kuluttajien kanssa[29]. Yritykset välttäisivät epäreilusta kilpailusta johtuvat menetykset, niiden oikeusvarmuus kasvaisi ja niiden oikeudenkäyntikulut pienenisivät, kun ne voisivat niputtaa kanteet[30]. Samalla on ryhdyttävä tarvittaviin suojatoimenpiteisiin, jotta yrityksiä ei rasiteta perusteettomilla vaateilla, rankaisevilla vahingonkorvauksilla tai ylisuurilla kuluilla.

---

26 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/27/EY, annettu 19. toukokuuta 1998, kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista (EYVL L 166, 11.6.1998, s. 51).

27 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004, annettu 27. lokakuuta 2004, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (EUVL L 364, 9.12.2004, s. 1).

28 Report from the Commission concerning the application of the Injunctions Directive, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm

29 Tämä luku on jopa hieman kasvanut verrattuna edelliseen, vuoden 2006 eurobarometriin (74%). Ks. alaviite 12.

30 *Problem Study*, s. 16.

4. VAIHTOEHDOT

19. Kuluttajien oikeussuojakeinoja koskeva nykytilanne EU:ssa on epätyydyttävä, sillä yhdestä lainrikkomisesta kärsineet kuluttajajoukot eivät voi sen perusteella käyttää oikeussuojakeinoja, eivätkä saada korvauksia. Komissio on yksilöinyt useita vaihtoehtoja, joilla tämä kysymys voitaisiin ratkaista, mikä on tärkeää terveiden ja yhdentyneiden EU:n vähittäismarkkinoiden suojaamiseksi. Tavoitteena on sekä kuluttajien että elinkeinonharjoittajien kannalta toimivat mekanismit. Jäljempänä olevat vaihtoehdot esitetään järjestyksessä, jossa EU:n osallisuus kasvaa. Näitä vaihtoehtoja sekä vaihtoehtojen sisältämiä eri osia voidaan myös yhdistää.

Vaihtoehto 1 – Ei EY:n toimia

20. Tämä vaihtoehto ei sisällä uusia EY:n toimia, vaan perustuu nykyisiin kansallisiin ja EY:n toimenpiteisiin, joilla pyritään riittäviin kuluttajien oikeussuojakeinoihin. Kansalliset oikeudelliset oikeussuojajärjestelmät, joko yksittäiset tai kollektiiviset, tarjoavat yhdessä vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyjen sekä elinkeinonharjoittajien ja/tai palveluntarjoajien perustamien valitusten käsittelyjärjestelmien kanssa oikeussuojakeinot joukkovalituksia tekeville kuluttajille. Tämän vaihtoehdon tehokkuus riippuu käytössä olevista järjestelmistä.

21. Rajatylittävien joukkovalitusten ratkaisemista edistäviä EU:n tason oikeudellisia välineitä ollaan lähitulevaisuudessa joko panemassa täytäntöön tai ne tulevat pian voimaan. Sovitteludirektiivi [31] on pantava täytäntöön vuoteen 2011 mennessä ja vuonna 2016 komissio raportoi sen soveltamisesta. Eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä annettua asetusta[32] sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2009 ja komissio raportoi sen soveltamisesta vuonna 2014. Molempia säädöksiä sovelletaan kuitenkin joukkovalitukseen vain rajoitetusti. Sovitteludirektiivistä on hyötyä vain tapauksissa, joissa osapuolet ovat sovitteluun halukkaita. Vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä annettu asetus koskee rajatylittäviä riita-asioita, joiden arvo on enintään 2 000 euroa. Kansallisista menettelysäännöistä riippuu sovelletaanko sitä kollektiivisten oikeussuojakeinojen yhteydessä. Näiden sääntöjen mukaan esimerkiksi useat samaa elinkeinonharjoittajaa vastaan esitettävät yksittäiset vaateet, jotka eivät ylitä asetuksessa säädettyä kynnysarvoa, voidaan koota yhteen. Voi olla suotavaa odottaa kyseisten joukkovaateita koskevien EU:n toimenpiteiden vaikutusten arviointia.

22. Vaihtoehto 1 tarkoittaisi siis, että odotetaan, kunnes saadaan lisätietoja[33] käytössä olevien tai kohta täytäntöönpanovaiheessa olevien kansallisten tai EU:n toimenpiteiden vaikutuksista. Sen etuna on, ettei sen täytäntöönpanosta koidu lisäkustannuksia jäsenvaltioille tai yrityksille. Sen puutteena on, että kuluttajien saatavilla olevat oikeussuojakeinot vaihtelevat kuluttajan asuinpaikan, jäsenvaltion,

---

31 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/52/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EUVL L 136, 24.5.2008, s. 3.

32 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 861/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä.

33 Jotta oikeussuojakeinoja koskevien eri järjestelmien toiminnasta saataisiin kootuksi näyttöä, oikeussuojakeinoista kootut tiedot esitetään kuluttajamarkkinoiden tulostaulussa.

jossa liiketoimi tapahtuu, sekä aiheutuneen vahingon mukaan. Tällainen pirstaloitunut tilanne voisi johtaa kilpailun vääristymiin ja tarjota kuluttajille erilaiset oikeussuojakeinot eri puolilla EU:ta. Tämä vaihtoehto ei ehkä tarjoaisi tyydyttäviä oikeussuojakeinoja kaikille kuluttajille, joita asia koskee, eikä poistaisi sisämarkkinaesteitä.

2 vaihtoehto – Yhteistyö jäsenvaltioiden kesken

23. Tämä vaihtoehto edellyttää jäsenvaltioiden välisen yhteistyön kehittämistä, jotta varmistetaan, että kuluttajat kaikkialla EU:ssa voisivat käyttää eri jäsenvaltioissa saatavilla olevia kollektiivisia oikeussuojamekanismeja. Tämä vaihtoehto varmistaisi sen, että jäsenvaltiot, jolla on kollektiivinen oikeussuojamekanismi, avaavat vastaavan mekanisminsa muiden jäsenvaltioiden kuluttajille ja että jäsenvaltiot, joilla ei kollektiivista oikeussuojamekanismia ole, perustaisivat sellaisen. Tähän päästäisiin joko antamalla suositus tai direktiivi. Samalla suosituksessa voitaisiin vahvistaa vertailuarvot, jotka kaikkien jäsenvaltioiden järjestelmien olisi täytettävä.

24. Tällä hetkellä 13 jäsenvaltiolla on jonkinlaiset kollektiiviset oikeussuojamekanismit (edustuksellinen kanne, ryhmäkanne, pilottioikeudenkäynti). Kuluttajajärjestöt, yksittäiset henkilöt tai julkisoikeudelliset yhteisöt voivat panna vireille näitä kanteita. Esimerkiksi, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo kuluttajansuojalainsäädäntöä jäsenvaltiossa, jossa edustuksellinen kanne on saatavilla, kyseisen jäsenvaltion olisi varmistettava, että kyseinen toimivaltainen kansallinen elin edustaa myös muiden jäsenvaltioiden kuluttajia, tai annettava muiden jäsenvaltioiden elimille mahdollisuus panna edustuksellinen kanne vireille tuomioistuimessaan. Ryhmäkanteen osalta asianomaisen jäsenvaltion olisi annettava toisten jäsenvaltioiden kuluttajille mahdollisuus liittyä omien kuluttajiensa vireille panemiin kanteisiin tai antaa muiden jäsenvaltioiden kuluttajien nostaa kanteita omissa tuomioistuimissaan. Jäsenvaltion, jossa on saatavilla pilottioikeudenkäynti, olisi annettava muiden jäsenvaltioiden kuluttajille mahdollisuus pilottioikeudenkäynnin vireillepanoon tuomioistuimissaan, ja varmistettava, että kaikkien pilottioikeudenkäyntien tulokset ulotetaan kansallisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta kaikkiin kuluttajiin, joita asia koskee.

25. Kansallisten kollektiivisten oikeussuojamekanismien avaamista voitaisiin helpottaa luomalla yhteistyöverkko, johon osallistuisivat ne elimet, joilla on valtuudet panna kollektiivinen oikeussuojatoimi vireille niissä jäsenvaltioissa, joilla näitä mekanismeja on, mukaan lukien julkisoikeudelliset yhteisöt ja kuluttajajärjestöt.

26. Edustuksellisten kanteiden osalta yhteistyössä voisivat olla mukana elinkeinonharjoittajan jäsenvaltion toimivaltaiset elimet, jotka joko panisivat edustuksellisen kanteen vireille toisessa jäsenvaltiossa olevien kuluttajien puolesta näissä jäsenvaltioissa olevien vastaavien elinten pyynnöstä tai avustaisivat kyseisiä vastaavia elimiä panemaan kanteen suoraan vireille. Ryhmäkanteiden ja pilottioikeudenkäyntien osalta asianomaisessa jäsenvaltiossa olevat verkon jäsenet voisivat yhteistyössä avustaa vahinkoa kärsineitä kuluttajia panemaan ryhmäkanteita tai pilottioikeudenkäyntejä vireille sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa asianomainen elinkeinonharjoittaja toimii, tai liittymään niihin.

27. Apua voitaisiin tarjota käsiteltävänä olevia kollektiivisia oikeussuojatoimia koskevien tiedotuskampanjoiden järjestämiseen, vaateiden kokoamiseen, asiakirjojen kääntämiseen, kansallisten oikeudellisten menettelyjen selostamiseen ja kansallisten oikeusalalla toimivien ja muiden asiantuntijoiden etsimiseen.

28. Jäsenvaltiot, joilla on kollektiivisia oikeussuojamekanismeja, eivät ehkä mielellään myönnä elimilleen resursseja kollektiivisten oikeussuojakanteiden vireillepanemiseksi toisten jäsenvaltioiden kuluttajien puolesta tai toisten jäsenvaltioiden kuluttajien avustamiseksi niiden tuomioistuimissa, kun niillä jäsenvaltioilla, joilla kollektiivisia oikeussuojamekanismeja ei ole, ei ole tällaista velvoitetta. Näiden jäsenvaltioiden kuluttajajärjestöjen epävirallisten kuulemisten perusteella näyttää siltä, etteivät ne olisi resurssien puutteen vuoksi halukkaita kehittämään tällaisia toimia. Menettelyjen kustannuksia varten olisi tarpeen ottaa käyttöön tasapuolinen mekanismi. Jäsenvaltioita voitaisiin myös kannustaa siihen, että ne antaisivat elimilleen tätä varten riittävät resurssit.

29. Euroopan kuluttajakeskusten verkko (ECC-Net) voisi avustaa yhteistyöverkon toimintaa. Euroopan kuluttajakeskusten verkon etuna on, että se on jo käytössä oleva EU:n laajuinen verkko. Se käsittelee kuitenkin tällä hetkellä pääasiassa yksittäisiä rajatylittäviä tuomioistuinten ulkopuolisia vaateita, joten sen asiantuntemusta ja resursseja olisi lisättävä[34].

30. Vaihtoehtoisesti voitaisiin luoda kokonaan uusi kollektiivisia oikeussuojakeinoja käsittelevä verkko. Tällaiseen verkkoon tarvittava rahoitus riippuisi sen työmäärästä, joka puolestaan riippuisi verkkoon kuuluvien elinten määrästä, niiden toimivallasta ja asiantuntemuksesta, niille annetuista tehtävistä ja niiden käsiteltäviksi tulevien rajatylittävien tapausten määrästä.

31. Tämä vaihtoehto nostaisi esiin myös sopimusvelvoitteisiin ja muihin kuin sopimusvelvoitteisiin sovellettavaan toimivaltaan ja lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä (ks. 58–60 kohta).

Vaihtoehto 3: Eri välineiden yhdistelmä

32. Vaihtoehto 3 käsittää erilaisten sitovien ja muiden kuin sitovien poliittisten välineiden yhdistelmän, jolla pyritään yhdessä edistämään kuluttajien oikeussuojakeinoja puuttumalla aiemmin mainittuihin suurimpiin esteisiin, kuten korkeisiin oikeudenkäyntikuluihin ja menettelyjen monimutkaisuuteen ja pituuteen sekä siihen, että kuluttajilla on puutteelliset tiedot käytettävissä olevista oikeussuojakeinosta. Tämä vaihtoehto sisältää seuraavaa: vaihtoehtoisten riitojenratkaisumekanismien parantaminen, vähäisiin vaatimuksiin sovellettavien kansallisten menettelyjen ulottaminen joukkovaateisiin, kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen soveltamisalan laajentaminen, yritysten kannustaminen parantamaan valitusten käsittelyjärjestelmiään ja lisäämään kuluttajien tietoisuutta nykyisistä oikeussuojakeinoista.

---

[34] Tämä saattaisi ehkä aiheuttaa lisäkustannuksia, joista olisi päätettävä jäsenvaltioiden kanssa sopien.

33. Kuluttajien päättäessä toimenpiteeseen ryhtymisestä vaateen arvolla on tärkeä merkitys. Kuluttajat eivät todennäköisesti toimi vaateen ollessa tiettyä kynnysarvoa pienempi. Vaihtoehtoisten riitojenratkaisujärjestelmien, vähäisiä vaatimuksia koskevien menettelyjen ja kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten yhteistyön tehokkuus saattaa vaihdella vaateen arvon mukaan.

34. Vaihtoehtoiset riitojenratkaisujärjestelmät ovat osoittautuneet arvoltaan pienissä ja keskisuurissa tapauksissa tehokkaaksi vaihtoehdoksi tuomioistuinmenettelylle silloin, kun molemmilla osapuolilla on siihen riittävät kannustimet[35], koska menettely saattaa tällöin olla nopeampi, halvempi ja joustavampi. Vaihtoehtoiset riitojenratkaisujärjestelmät eivät ehkä sovi niin hyvin arvoltaan suuriin vaateisiin, joihin usein liittyy monimutkaiset tosiasiat ja niihin on kerättävä näyttö. Arvoltaan hyvin vähäisten vaateiden osalta on epätodennäköistä, että kuluttajat käyttävät oikeussuojakeinoja, koska henkilökohtainen menetys on niissä oikeudenkäyntikuluja pienempi.

35. Vähäisiä vaatimuksia koskevat menettelyt ovat yksinkertaistettuja tuomioistuinmenettelyjä, joissa oikeudenkäyntikulut ovat pienet ja käsittelyaika suhteellisen nopea. Näistä syistä ne sopivat hyvin yksittäisten, arvoltaan pienten ja keskisuurten vaateiden käsittelyyn silloin, kun osapuolet kieltäytyvät neuvotteluista.

36. Kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten, kuten kuluttajansuojaa käsittelevän yhteistyöverkon, toimet voisivat tarjota tehokkaita oikeussuojakeinoja tapauksissa, joissa vaihtoehtoiset riitojenratkaisujärjestelmät ja pieniä vaateita koskevat menettelyt eivät todennäköisesti toimisi, erityisesti arvoltaan hyvin pienissä tapauksissa, joissa kuluttajat eivät ole motivoituneita ryhtymään toimiin.

37. Kuluttajien nykyiset **vaihtoehtoiset riitojenratkaisujärjestelmät** vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä ja sisällä. Ne voivat olla joko julkisen tai yksityisen tahon rahoittamia, kuulua julkisen tai yksityisen tahon tai kollegiaalisen tai yksittäisen elimen alaisuuteen, olla laajuudeltaan maanlaajuisia, alueellisia tai paikallisia, vastata kaikista kuluttajien vaateista tai ainoastaan tietyn alan vaateista, ne voivat tehdä sitovia tai ei-sitovia päätöksiä tai johtaa osapuolten välisiin sopimuksiin. Lisäksi vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenetelmien kattavuudessa on merkittäviä alakohtaisia ja maantieteellisiä eroja. Kaikkia kuluttajien vaateita ei sen vuoksi voida käsitellä vaihtoehtoisilla riitojenratkaisujärjestelmillä. Suurin osa EU:n alueella esiintyvistä vaihtoehtoisista riitojenratkaisujärjestelmistä käsittelee pääasiassa yksittäisiä vaateita. Jotkin jäsenvaltiot ovat muuttaneet[36] tai saattavat mukauttaa[37] lainsäädäntöään niin, että ne nimenomaisesti tunnustavat kollektiiviset riitojenratkaisumenetelmät.

38. EU:n voimassa oleva lainsäädäntökehys ei sulje kollektiivisia riitojenratkaisujärjestelyjä pois. Vaikka vaihtoehtoista riitojenratkaisua koskevaa kahta suositusta ei ole laadittu kuluttajien kollektiivisten vaateiden ratkaisemista ajatellen, niissä esitettyjä periaatteita voidaan soveltaa vaihtoehtoisiin kollektiivisiin

---

35 Esimerkiksi viestintävälineiden huomio ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuus.

36 Ruotsi ja Suomi.

37 Slovenia.

riitojenratkaisujärjestelmiin. Suosituksia voitaisiin täydentää niin, että niissä vastattaisiin kollektiivisten vaateiden hallintoon liittyviin erityiskysymyksiin.

39. EU voisi kannustaa jäsenvaltioita perustamaan kuluttajien vaihtoehtoisia kollektiivisia riitojenratkaisujärjestelmiä ja varmistaa, että järjestelmät ovat saatavilla kaikkien kuluttajavaateiden osalta koko niiden alueella ja että muiden jäsenvaltioiden kuluttajat voivat turvautua niihin. Jäsenvaltiot saisivat valita miten ne perustavat vaihtoehtoiset kollektiiviset riitojenratkaisujärjestelmänsä. Ne voisivat joko mukauttaa voimassa olevat järjestelmänsä tai perustaa yhden tai useamman uuden vaihtoehtoisen riitojenratkaisujärjestelmän kuluttajien kollektiivisten vaateiden käsittelyä varten. Olemassa olevat eurooppalaiset verkot, kuten Euroopan kuluttajakeskusten verkko (ECC-Net) tai rahoituspalvelualan riitojenratkaisuverkosto (FIN-Net), jotka jo auttavat yksittäisiä kuluttajia muiden maiden vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenetelmien käytössä, voisivat auttaa kuluttajia, joiden vaateet ovat samanlaisia, sopivan kollektiivisen vaihtoehtoisen riitojenratkaisujärjestelmän piiriin pääsyssä toisessa jäsenvaltiossa. Tämä voi aiheuttaa näille verkoille ylimääräisiä toimintakustannuksia. Kaikista lisäkustannuksista olisi päätettävä ECC-Netiä yhteisrahoittavien jäsenvaltioiden kanssa.

40. Tähän päästäisiin joko antamalla suositus tai direktiivi. Ensimmäisessä vaihteessa voitaisiin antaa suositus, johon sisältyisi seurantaprosessi ja joka tarjoaisi joustavuutta järjestelmän täytäntöönpanoon. EU:n direktiivillä voitaisiin myös edellyttää jäsenvaltioilta kuluttajien vaihtoehtoisten kollektiivisten riitojenratkaisujärjestelmien perustamista. Toinen näistä välineistä voisi olla yksityiskohtaisempi, ja siinä voitaisiin esittää vaihtoehtoisen kollektiivisen riitojenratkaisujärjestelmän pääosat (esimerkiksi järjestelmän kokoonpano ja menettely).

41. Komissio voisi samanaikaisesti koota sidosryhmät yhteen erityisesti rajatylittävissä tilanteissa helppokäyttöisen kollektiivisen vaihtoehtoisen riitojenratkaisujärjestelmän vakiomallin kehittämistä varten. Vakiomalli sisältäisi kollektiivisen vaihtoehtoisen riitojenratkaisujärjestelmän pääosat. Tätä mallia voisivat käyttää sidosryhmät, jotka haluavat perustaa vaihtoehtoisen kollektiivisen riitojenratkaisujärjestelmän. Se olisi vapaaehtoinen askel vaihtoehtoisten kollektiivisten riitojenratkaisujärjestelmien lähentämisessä.

42. Toisena nykyisiä oikeussuojamenetelmiä parantavana toimenpiteenä jäsenvaltiot voisivat laajentaa niiden **vähäisiä vaatimuksia koskevien menettelyjen** soveltamisalaa niin, että niitä sovellettaisiin myös joukkovaatimuksiin sekä kansallisissa että rajatylittävissä yhteyksissä. Useiden henkilöiden samat vaateet samaa elinkeinonharjoittajaa kohtaa samasta vahingosta voitaisiin esimerkiksi koota yhteen, mieluiten tuomioistuimen toimesta ja käsitellä yksittäisiä vähäisiä vaatimuksia varten suunniteltua yksinkertaistettua menettelyä noudattaen. Sopivana välineenä voisi olla suositus, johon sisältyisi seurantaprosessi.

43. **Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetulla asetuksella** perustetaan kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten EU:n laajuinen verkko. Kyseiset viranomaiset voivat pyytää verkon muilta jäseniltä apua mahdollisten kuluttajalainsäädännön rikkomistapausten tutkinnassa sekä toimissa, joihin ryhdytään tällaisiin rikkomisiin syyllistyneitä elinkeinonharjoittajia vastaan. Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa

asetuksessa vahvistetaan ei-tyhjentävä joukko sen soveltamisessa tarvittavia tutkintaa ja täytäntöönpanoa koskevia valtuuksia, joita voidaan käyttää vain, jos yhteisön sisäistä rikkomusta voidaan kohtuudella epäillä. Lisäksi se sisältää valtuuden vaatia yhteisö sisäisen rikkomuksen lopettamista tai kieltämistä.

44. Kuluttajasuojaa koskevasta yhteistyöstä annettua asetusta voitaisiin muuttaa siten, että siihen sisällytetään valtuudet, joiden mukaan toimivaltainen viranomainen voi yhteisön sisäisen rikkomuksen havaittuaan vaatia elinkeinonharjoittajalta korvauksia vahingon kärsineille kuluttajille[38]. Tällaisen menettelyn toimintaa koskevat yksityiskohdat olisi jätettävä jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden tehtävänä olisi pohtia rahoitusta, kuka ja miten vahingon kärsineisiin kuluttajiin saisi yhteyden ja tiedottaisi heille, mitä näyttöä kuluttajien olisi annettava vahingostaan, mihin toimenpiteisiin olisi ryhdyttävä elinkeinonharjoittajan jättäessä noudattamatta korvausmääräystä, sekä valitusmahdollisuuksia. Näitä kysymyksiä voitaisiin vaihtoehtoisesti käsitellä myös EU:n tasolla antamalla suositus tai direktiivi. Kuluttajasuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa säädetään rahoituksesta, että ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisille viranomaisille annetaan riittävät voimavarat tämän asetuksen soveltamiseksi”.

45. Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen soveltamisalaan olisi tarpeen sisällyttää ”yhteisön sisäisiin rikkomuksiin” ne toimet, jotka vahingoittavat useiden kuluttajien henkilökohtaisia etuja, niiden toimien lisäksi, joilla loukataan kuluttajien yhteisiä etuja. Olisi asetettava niiden kuluttajien määrää koskeva vähimmäisvaatimus, joita asia koskee. Tuomioistuimen tai viranomaisen ratkaisun perusteella maksettava korvaus olisi suoritettava asianmukaisesti muiden jäsenvaltioiden kuluttajille. Erityisesti silloin kun on kyse vaatimuksesta, jonka arvo on hyvin vähäinen, kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa voitaisiin antaa toimivalta periä takaisin voitot niiltä elinkeinonharjoittajilta, jotka ovat syyllistyneet yhteisön sisäiseen rikkomukseen. Se tarkoittaisi sitä, että jäsenvaltioiden olisi myönnettävä viranomaisilleen kyseinen toimivalta[39]. Yksityiskohdat tulisi jättää jäsenvaltioiden ratkaistavaksi. Jäsenvaltiot voisivat esimerkiksi päättää, siirrettäisiinkö perityt rahamäärät valtion kassaan tai käytettäisiinkö ne kuluttajiin liittyviin tarkoituksiin. Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen soveltamisala säilyisi muuttumattomana. Sellaisessa järjestelmässä yksittäiset kuluttajat eivät saisi osuutta perityistä voitoista. Kuluttajat hyötyisivät välillisesti kyseisen järjestelmän elinkeinonharjoittajiin kohdistamasta pelotevaikutuksesta.

46. Yritysten etuna on varmistaa, että niiden asiakkaat ovat tyytyväisiä. Itsesäätelytoimien käyttämistä voitaisiin kannustaa, jos niitä ei vielä ole. Nykyisiä toimia voitaisiin vielä parantaa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sen varmistamista, että kaikilla yrityksillä on sisäinen **järjestelmä valitusten käsittelemistä varten**. Järjestelmän on oltava luotettava ja tehokas, ja sitä on valvottava ja tarkastettava

---

38 Komissio on kuullut epävirallisesti kuluttajansuojaa koskevaa yhteistyöverkostoa ja vaikuttaa siltä, että suurimmalla osalla jäsenvaltioita ja täytäntöönpanoviranomaisia ei ole toimivaltuuksia määrätä yhteisön sisäisestä rikkomuksesta vastuussa olevia elinkeinonharjoittajia korvaamaan kuluttajille aiheutunutta vahinkoa. Niillä on vain muutamassa jäsenvaltioissa oikeus viedä väärinkäytöksiin syyllistyneet oikeuteen kuluttajien kärsimistä vahingoista niiden puolesta.

39 Komissio on epävirallisesti kuullut kuluttajansuojaa koskevaa yhteistyöverkostoa, ja vaikuttaisi siltä, että suurimmassa osassa jäsenvaltioita kyseistä toimivaltaa ei ole olemassa.

puolueettomasti. Komissio voisi kannustaa kaikkia yrityksiä ja erityisesti niiden alojen yrityksiä, joilla on ilmoitettu olevan paljon suuria joukkoja koskevia ongelmia, kehittämään itsesäätelytoimia käytännesäännön muodossa ja ilmoittamaan niistä laajasti kuluttajille.

47. **Tiedotustoimia** voitaisiin harkita, jotta kuluttajat saisivat lisää tietoa oikeussuojakeinoistaan. Tiedottaminen voitaisiin suorittaa EU:n tai kansallisen tason tiedotustoimintana yleisesti tai erityisaloille erikseen suunniteltuna. Mahdolliset toimet voisivat olla kuluttajajärjestöjen tiedotustilaisuuksia tai jäsenvaltioiden taikka EU:n tukemia toimia tai mitä tahansa siltä väliltä.

Vaihtoehto 4 – Menettely kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämiseksi tuomioistuimessa

48. Tässä vaihtoehdossa ehdotetaan muiden kuin sitovien ja sitovien EU-toimien käyttämistä sen varmistamiseksi, että jokaisessa jäsenvaltiossa on menettely kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämiseksi tuomioistuimessa. Kyseinen menettely varmistaisi, että jokaisella kuluttajalla EU:ssa olisi käytössään asianmukainen oikeussuojakeino joukkotapauksissa edustuksellisen kanteen, ryhmäkanteen tai pilottioikeudenkäynnin muodossa. Päätettäviä asioita ovat muun muassa menettelyn rahoitus, miten perusteettomat kanteet estetään, oikeus osallistua käsittelyyn, suostumukseen perustuvat (opt-in) ja kuluttajan automaattiseen osallistumiseen perustuvat (opt-out) järjestelmät sekä korvauksen suorittaminen. Tämän vaihtoehdon tarkoituksena on tarjota sellainen menettely kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämiseksi tuomioistuimessa, joka tarjoaa kuluttajille tehokkaan ja toimivan oikeussuojakeinon. Joka tapauksessa tässä vaihtoehdossa olisi vältettävä tekijöitä, joiden katsotaan kannustavan oikeudenkäynteihin, kuten sellaisia, joita sanotaan olevan joissain Euroopan ulkopuolisissa maissa. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi rankaisevat vahingonkorvaukset (punitive damages) ja ehdolliset palkkiot (contingency fees).

49. **Rahoituksen** osalta kustannustekijät voivat estää kuluttajia liittymästä kollektiiviseen toimeen, mikä voi vaikeuttaa huomattavasti kuluttajajärjestöjen mahdollisuuksia käsitellä joukkotapauksia edustuksellisen kanteen avulla.

50. Osittainen ratkaisu voisi olla keskittyä kustannusten karsimiseen esimerkiksi vapauttamalla kollektiiviset toimet tuomioistuinmaksuilta tai asettamalla katto oikeudenkäyntikuluille.

51. Edustuksellisten kanteiden osalta kuluttajia edustavien tahojen rahoittaminen on ensiarvoisen tärkeää. Voitaisiin harkita korvauksen osan suuntaamista kyseiselle järjestölle sen kustannusten kattamiseksi. Kolmas osapuoli (esimerkiksi pankit) tai julkinen elin voisi myöntää lainan, joka kattaisi mahdollisesti tarvittavan oikeudenkäyntikulujen ennakkorahoituksen. Joissakin jäsenvaltioissa harjoitetaan menestyksekkäästi oikeudenkäynnin rahoittamista yksityisen kolmannen osapuolen avulla (esimerkiksi yritykset, jotka ovat erikoistuneet oikeudenkäyntien rahoittamiseen). Toinen ratkaisu voisi olla jäsenvaltioiden tarjoama julkinen rahoitus. Erilaisia rahoitusratkaisuja voitaisiin myös yhdistellä.

52. EU-menettelyn tulisi helpottaa perusteltujen vaatimusten ajamista ja hyödyttää kuluttajia. Samalla sen on ehkäistävä oikeudenkäyntien tehtailua kuten edellä on mainittu, koska se vain hyödyttäisi lakimiehiä enemmän kuin kuluttajia ja aiheuttaisi suuret kustannukset vastaajille. Jotta voidaan välttää kollektiivisten oikeussuojamenetelmien väärinkäyttö, voidaan käyttää tiettyjä tekijöitä suojatoimenpiteinä ja niiden avulla voidaan auttaa **estämään perusteettomat kanteet**. Tuomari voi olla merkittävässä asemassa päättäessään, onko kollektiivinen kanne perusteeton vai voidaanko se ottaa käsiteltäväksi. Edustajana toimivien tahojen sertifiointi toimii portinvartijana, samoin kuin häviäjä maksaa -periaate niissä jäsenvaltioissa, joissa se on käytössä. Julkiset viranomaiset voisivat olla mahdollisia portinvartijoita rahoittaessaan kollektiivista oikeussuojakeinoa kieltäytymällä myöntämästä rahoitusta perusteettomille kanteille.

53. Kuluttajien asemaa kollektiivisten oikeussuojakeinojen tuomioistuinmenettelyissä voitaisiin vahvistaa myöntämällä oikeutetuille yksiköille, kuten kuluttajajärjestöille tai oikeusasiamiehelle, **oikeus osallistua** edustuksellisen kanteen käsittelyyn.

54. Tärkeä tekijä kollektiivisissa oikeussuojamenettelyissä on päätös siitä, olisiko otettava käyttöön ***opt-in* tai *opt-out* -menettely**.

55. *Opt-in* -järjestelmät voisivat olla työläitä ja ne aiheuttaisivat kustannuksia kuluttajajärjestöille, joiden olisi tehtävä valmistelevaa työtä, kuten kuluttajien tunnistaminen, kunkin tapauksen tosiseikkojen määrittäminen sekä asian ajaminen ja yhteydenpito kuhunkin kantajaan. Niiden voi olla myös vaikeaa saada riittävän monelta kuluttajalta suostumus, jos kyse on rahamäärältään hyvin vähäisestä vahingosta, jolloin kuluttajat eivät todennäköisesti tee mitään. Järjestelmiin ei kuitenkaan sisälly riskiä liian suurten tai perusteettomien kanteiden nostamisesta.

56. *Opt-out* -ratkaisut voisivat lieventää joitain *opt-in* -järjestelmien ongelmista. Niitä ei kuitenkaan arvosteta Euroopassa, koska niissä on todettu riski liiallisiin oikeudenkäynteihin kannustamisesta, jota on havaittu joissakin Euroopan ulkopuolisissa oikeusjärjestelmissä. Kollektiivinen oikeussuojajärjestelmä olisi suunniteltava niin, että kyseinen riski vältetään. Joka tapauksessa tiedon levittäminen rajojen yli säilyy keskeisenä aiheena. Tiedon puute voi johtaa tilanteeseen, jossa kuluttajia sitoo tuomio ilman, että he ovat siitä tietoisia, tai ilman, että he olisivat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn. Lisäksi *opt-out* -järjestelyissä kuluttajajärjestöillä voi olla paljon tehtävää, kun niiden on tunnistettava vahingon kärsijät ja jaettava korvaus.

57. *Opt-in* -menettelyssä kyseiset ongelmat voitaisiin ratkaista siten, että tuomioistuin huolehtisi **korvauksen jakamisesta**, kuluttajat voisivat liittyä joukkotoimeen sen jälkeen, kun on annettu tuomio pilottioikeudenkäynnissä, ja ulottamalla tuomion vaikutus kaikkiin uhreihin. Kunkin kuluttajan olisi kuitenkin käytävä erityinen tuomioistuinmenettely, jotta tuomiosta voisi hyötyä.

58. **Rajatylittävissä tapauksissa** tuomioistuimen toimivallasta annettua asetusta[40] sovellettaisiin kaikkiin kanteisiin, myös viranomaisen nostamaan kanteeseen, jos se

---

[40] Neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, annettu 22 päivänä joulukuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EYVL L 12, 16.1.2001, s. 1.

on yksityisoikeudellinen (esimerkiksi oikeusasiamies nostaa kanteen kuluttajien puolesta). Edustukselliset kanteet olisi nostettava elinkeinonharjoittajan kotipaikan tai sopimuksen suorituspaikan tuomioistuimessa (5 artiklan 1 kohta).

59. Joukkotapauksissa, joissa kuluttajat ovat eri jäsenvaltioista, tuomioistuin voisi joutua soveltamaan sopimusvelvoitteisiin kuluttajia koskevia eri kansallisia lakeja (Rooma I -asetuksen[41] 6 artikla). Tästä voisi johtua käytännön ongelmia, kun kuluttajia on monesta eri jäsenvaltiosta. Ratkaisuna voisi olla muuttaa kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevissa tapauksissa niitä sääntöjä, joiden mukaan elinkeinonharjoittajaan sovellettava laki määräytyy. Muita vaihtoehtoja on soveltaa sen maan lakia, jonka markkinoihin asia läheisimmin liittyy, tai sen jäsenvaltion lakia, jossa edustajana toimivalla taholla on kotipaikka.

60. Vastaavissa tilanteissa tuotevastuun alalla (Rooma II -asetuksen[42] 5 artikla) lainvalintaa koskevasta sopimuksesta voi olla apua sen jälkeen, kun vahinko aiheuttava tapahtuma ilmeni (Rooma II -asetuksen 14 artiklan 1 kohdan a alakohta).

Q1: Mitkä ovat mielestänne EU:n tehtävät kuluttajien kollektiivisten oikeussuojakeinojen osalta?

Q2: Mitä edellä mainituista neljästä vaihtoehdosta pidätte parhaimpana? Hylkäisittekö jonkun vaihtoehdon?

Q3: Onko vaihtoehdoissa erityisiä tekijöitä, joista olette samaa mieltä tai eri mieltä?

Q4: Onko olemassa muita tekijöitä, jotka olisi mielestänne otettava huomioon valittavassa vaihtoehdossa?

Q5: Jos pidätte parhaimpana vaihtoehtojen yhdistelmää, mitkä niistä haluaisitte yhdistää, ja millaisia piirteitä sillä olisi?

Q6: Pidättekö vaihtoehdoissa 2, 3 tai 4 sitovia välineitä tarpeellisina vai käyttäisittekö mieluummin muita kuin sitovia välineitä?

Q7: Katsotteko, että ongelman käsittelemiseksi voisi olla muitakin keinoja?

---

41 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 593/2008, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I), EUVL L177, 4.7.2008, s. 6.

42 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 864/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II), EUVL L 199, 31.7.2007, s. 40.

Euroopan komissio kehottaa tämän vihreän kirjan välityksellä kaikkia asianomaisia ilmaisemaan mielipiteensä lähettämällä vastauksensa (joihin on merkitty ”Response to the Green Paper on Consumer Collective Redress”) viimeistään 1. maaliskuuta 2009 seuraavaan osoitteeseen:

European Commission
Directorate-General Health and Consumers
Rue de la Loi 200
1049 Brussels
Belgium

tai sähköpostitse osoitteeseen **Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu**

Vastaukset julkaistaan Euroopan komission terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosaston verkkosivulla. On mahdollista pyytää, että vastaukset käsitellään luottamuksellisina. Siinä tapauksessa vastaajien on nimenomaisesti ilmoitettava vastauksensa ensimmäisellä sivulla, ettei sitä saa julkaista. Komissio käsittelee vastauksia ja julkaisee niistä tiivistelmän vuoden 2009 alkupuoliskolla.

Kuulemisen tulosten perusteella komissio esittää uuden poliittisen asiakirjan vuonna 2009.

Tietosuojaperiaatteet

Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus ja laajuus:

Terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosasto tallentaa ja käsittelee edelleen henkilötietojanne vain siinä määrin kuin on tarpeellista kuluttajien kollektiivisista oikeussuojakeinoista annettuun vihreään kirjaan liittyneen julkisen kuulemisen yhteydessä antamanne vastauksen seurantaa varten.

Henkilötietojanne käsitellään yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukaisesti.

Tietonne tallennetaan ja niitä säilytetään niin kauan kuin vastaukseenne liittyviä seurantatoimia tarvitaan.

Avoimuussyistä vastauksenne, jossa on teidän nimenne ja asemanne organisaatiossa, annetaan julkisuuteen, erityisesti Europa-palvelimella sijaitsevan terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston Internet-sivuston kautta seuraavassa osoitteessa:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

Oikeus oikaisuun ja henkilötietojen valvonta:

Jos haluatte lisätietoja henkilötietojenne käytöstä tai oikeuksienne toteuttamisesta (esimerkiksi virheellisen tai puutteellisen tiedon tarkastelu tai korjaaminen), ottakaa yhteyttä:

Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

Teillä on milloin tahansa oikeus turvautua Euroopan tietosuojavaltuutettuun osoitteessa edps@edps.europa.eu