

Brüssel, 23.5.2017
COM(2017) 259 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta direktiivi 2011/83/EL (tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ) kohaldamise kohta

{SWD(2017) 169 final}
{SWD(2017) 170 final}

Aruanne Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta direktiivi 2011/83/EL (tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ) kohaldamise kohta

1. Sissejuhatus

Direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta¹ (edaspidi „direktiiv“ või „tarbija õiguste direktiiv“) võeti vastu 25. oktoobril 2011. Selle eesmärk on saavutada kõikjal ELis kõrge tarbijakaitse tase ja aidata kaasa siseturu nõuetekohasele toimimisele, ühtlustades liikmesriikide õigus- ja haldusnormide teatavaid aspekte, mis käsitlevad tarbijate ja kauplejate vahelisi lepinguid.

Direktiiv tuli liikmesriikide siseriiklikku õigusesse üle võtta 13. detsembriks 2013, et see oleks kõikides ELi liikmesriikides kohaldatav alates 13. juunist 2014.

Direktiivi artikliga 30 nõutakse komisjonilt direktiivi kohaldamise kohta Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande esitamist, eelkõige seoses digitaalset sisu ja taganemisõigust käsitlevate sätetega.

Komisjon on direktiivi hinnanud järgmistele allikatele tuginedes:

- välisuuring tarbija õiguste direktiivi kohaldamise kohta²;
- Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aruanne³;
- mitmesugused konsultatsioonid sidusrühmadega⁴ ning
- muud andmeallikad⁵.

Hindamine on koostatud komisjoni talituste töödokumendina, mis on lisatud käesolevale aruandele, kus on esitatud selle peamised tulemused. Kuna direktiivi hindamise ajaks ei olnud seda üle võtva siseriikliku õiguse ettenähtud kohaldamisajast möödunud kolme aastatki, oli tõendusbaas suhteliselt piiratud. Et direktiiv on ikka veel varajases rakendusetapis, on käesoleva hinnangu eesmärk selle ülevõtmise ja esmase kohaldamise edusammude hindamine.

Tarbija õiguste direktiivi kohaldamist hinnati paralleelselt laiema õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi toimivuskontrolliga, mis käsitles ELi tarbijakaitse ja turunduse valdkonna õigusakte, ning tarbija õiguste direktiivi kohaldamise hindamistulemusi kasutati toimivuskontrolli lõpparuandes⁶. Samuti kasutati tarbija õiguste direktiivi kohaldamise hindamiseks arvamuste ja andmete kogumiseks toimivuskontrolli käigus toimunud

¹ ELT L 304, 22.11.2011, lk 64.

² Uuringu viis läbi ettevõtte Risk & Policy Analysts Ltd juhitud konsortsium, lõpparuanne on kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

³ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee teabearuanne: tarbija õiguste direktiiv (hindamine) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.39555>

⁴ Väliskonsultandi poolt uuringu jaoks läbi viidud konsultatsioonid (internetiuuring ja intervjuud tarbijate, kauplejate, riikide tarbija- ja majandusorganisatsioonide, õiguskaitseasutuste, ministeeriumide, Euroopa tarbijakeskustega); avalik internetikonsultatsioon (maist septembrini 2016); kohtumised toimivuskontrolli sidusrühmade konsultatsioonirühmas ja loodud võrgustikes (nt Euroopa tarbijate nõuanderühm, tarbijapoliitika võrgustik); arutlused 2016. aasta Euroopa tarbijaküsimusi käsitleval tippkohtumisel.

⁵ Tarbijakaebuste andmeanalüüs, tarbija õiguste direktiivi kohaldamise lauskontrolli tulemused (riikide ametiasutuste koordineeritud seiretegevus komisjoni juhtimisel, vt allmärkus 11), kontrollloostude tegemine ja käitumuslikud katsed, jagamismajanduse tarbijakaitseküsimusi käsitleva prooviuuringu tulemused.

⁶ Lõpparuanne on kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

konsulteerimist (nt sidusrühmade konsultatsioonirühmas ja tarbijaküsimusi käsitleval tippkohtumisel).

2. Direktiivi eesmärk ja põhisätted

Tarbija õiguste direktiiviga tunnistati kehtetuks direktiiv 97/7/EÜ tarbijate kaitse kohta sidevahendi abil sõlmitud lepingute korral ja direktiiv 85/577/EMÜ tarbija kaitsmise kohta väljaspool äriruume sõlmitud lepingute korral. Tarbija õiguste direktiiviga võeti kasutusele kaupade ja teenustega seotud kauglepingute (internetis sõlmitud lepingute) ja väljaspool äriruume sõlmitavate lepingute ning digitaalse sisu ühtlustatud normid. Samuti muudeti direktiivi 93/13/EMÜ (ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes) ja direktiivi 1999/44/EÜ (tarbekaupade müügi ja nendega seotud garantiide teatavate aspektide kohta) teatavaid sätteid.

Direktiivi artiklis 1 on märgitud, et selle eesmärk on saavutada kõikjal ELis kõrge tarbijakaitse tase ja aidata kaasa siseturu nõuetekohasele toimimisele, ühtlustades liikmesriikide õigus- ja haldusnormide teatavaid aspekte, mis käsitlevad tarbijate ja kauplejate vahel sõlmitud lepinguid.

Direktiivi põhjenduses 4 on selgitatud, et ühtlustamine on vajalik toimiva ning tarbijatele suunatud siseturu arendamiseks, kus valitseb tasakaal kõrgetasemelise tarbijakaitse ja ettevõtjate konkurentsivõime vahel.

Võrreldes varasemate direktiividega, kus ettevõtjate ja tarbijate vahel väljaspool äriruume sõlmitud lepinguid ja kauglepinguid käsitlevaid tarbijakaitse norme ühtlustati vähimal tasemel, on tarbija õiguste direktiivis sätestatud täielik ühtlustamine. See tähendab, et liikmesriigid ei tohi direktiivi kohaldamisalas säilitada ega kehtestada siseriiklikke sätteid, mis ei ole kooskõlas direktiiviga, kui direktiivis ei sätestata teisiti (artikkel 4).

Direktiiviga lubatakse liikmesriikidel kehtestada täiendavad lepingueelsed teavitamismõõded äriruumides sõlmitud lepingute kohta (artikli 5 lõige 4) ja kasutada oma siseriikliku õiguse võimalusi kuues valdkonnas. Liikmesriikidel tuleb nende õiguslike võimaluste kasutamise kohta esitada aruanded ja komisjon on teinud need aruanded kättesaadavaks oma veebisaidil kooskõlas tarbija õiguste direktiivi artikliga 29.

Kõige rohkem on kasutatud järgmisi õiguslikke võimalusi⁷:

- 20 liikmesriiki ei kohalda direktiivi sätteid, mis käsitlevad väljaspool äriruume sõlmitavaid lepinguid, mille puhul tarbija poolt tehtav makse ei ületa 50 eurot (või väiksemat siseriikliku õigusega sätestatud väärtust) (tarbija õiguste direktiivi artikli 3 lõige 4);
- 15 liikmesriiki on kehtestanud kauglepingutes ja väljaspool äriruume sõlmitavates lepingutes esitatava lepingulise teabe suhtes keelenõuded tagamaks, et tarbija saab sellisest teabest kergesti aru (tarbija õiguste direktiivi artikli 6 lõige 7);

⁷ Täpsema teabe saamiseks vt järgmisel veebilehel avaldatud tabel: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf.

- 7 liikmesriiki on valinud lihtsustatud teavitamiskorra väljaspool äriruume sõlmitavate lepingute puhul, mis käsitlevad remonti või hooldustöid, mida tarbija on sõnaselgelt taotlenud ja mille eest tarbija makstav summa ei ületa 200 eurot (tarbija õiguste direktiivi artikli 7 lõige 4);
- 16 liikmesriiki nõuavad telefoni teel sõlmitud lepingute kohta kirjalikku kinnitust (tarbija õiguste direktiivi artikli 8 lõige 6).

Võrreldes varasema minimaalselt ühtlustava õigusraamistikuga, mis oli kehtestatud direktiiviga 97/7/EÜ ja direktiiviga 85/577/EMÜ, on tarbija õiguste direktiivi uued sätted seotud järgmisega:

- ühtlustati veelgi äriruumides sõlmitavate lepingute lepingueelseid teavitamisnõudeid (artikli 5 lõige 1) ja ühtlustati täielikult kauglepingute ja väljaspool äriruume sõlmitud lepingute lepingueelsed teavitamisnõuded (artikli 6 lõige 1);
- kohaldamisalasse lisati digitaalne sisu seda käsitlevate erisätetega, nagu teave funktsioonide ja koostalitlusvõime ning taganemisõiguse kohta (artikli 5 lõike 1 punktid g ja h; artikli 6 lõike 1 punktid r ja s; artikli 9 lõike 2 punkt c; artikli 14 lõike 4 punkt b; ja artikli 16 punkt m);
- vorminõuded kauglepingute ja väljaspool äriruume sõlmitavate lepingute puhul, nt nupule vajutamine tellimuste korral, millega kaasneb kohustus maksta (artiklid 7 ja 8);
- täielikult ühtlustatud 14-päevane ajavahemik taganemisõiguse kasutamiseks kauglepingute ja väljaspool äriruume sõlmitavate lepingute puhul, kuigi seal on mõni erand (artikkel 16), ja selgemad tagasimakseõigused (artiklid 9–15);
- uued kohaletoometamise ja riisiko ülemineku normid (artiklid 18 ja 20);
- põhitariifi järgi maksmise nõue, kui tarbija helistab kauplejale juba sõlmitud lepingute asjus (artikkel 21);
- keeld küsida põhjendamatut tasu maksevahendite kasutamise eest (artikkel 19) ja kasutada eelnevalt märgistatud kastikesi (artikkel 22);
- tarbija vabastati kohustusest maksta mis tahes tellimata kauba tarnimise või teenuse osutamise eest (inertsmüük, artikkel 27);
- võeti kasutusele kogu ELis kehtiv taganemisteate näidisvorm (artikli 6 lõike 1 punkt h ja artikkel 11, I lisa punkt B).

3. Ülevõtmine ja rakendamine

Direktiivi artikliga 28 nõuti liikmesriikidelt direktiivi ülevõtmise siseriiklike sätete vastuvõtmist ja avaldamist 13. detsembriks 2013, et kohaldada neid sätteid alates 13. juunist 2014.

Alates 2012. aasta oktoobrist kuni 2014. aasta aprillini korraldas komisjon viis ülevõtmise õpikoda, et liikmesriike selle ülesande täitmisel aidata⁸. Sellest hoolimata jäid 17 liikmesriiki⁹

⁸ Õpikojad peeti 5. oktoobril 2012, 8. märtsil 2013, 19. septembril 2013, 11. detsembril 2013 ja 11. aprillil 2014.

⁹ Direktiivi ülevõtmine hilines järgmistes liikmesriikides: AT, BE, BG, FI, HR, HU, ES, FR, IT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SL.

ülevõtmisega hiljaks ja direktiivi hakati kõigis 28 liikmesriigis kohaldama alles 2014. aasta lõpus.

Liikmesriigid kasutasid ülevõtmiseks erinevaid meetodeid: mõni liikmesriik võttis tarbija õiguste direktiivi üle seda kehtivatesse õigusaktidesse inkorporeerides (nt oma tsiviilkoodeksisse), mõni teine võttis vastu uue õigusakti peaaegu sõna-sõnalt tarbija õiguste direktiivi järgi, mõni valis nende kahe meetodi kombineerimise.

Komisjon viis kõikides liikmesriikides läbi tarbija õiguste direktiivi ülevõtmise ulatusliku kontrolli ja algatas selle tulemuste põhjal 21 struktureeritud kahepoolset dialoogi liikmesriikide asjaomaste ametiasutustega (nn EU Pilot juhtumid). Kõnealusest ülevõtmise kontrollist ilmnas esiteks, et enamik liikmesriike ei olnud oma siseriiklikku õigusesse üle võtnud mitut direktiivi määratlust ja olulist terminit. Asjaomased liikmesriigid on küll viinud ülevõtvatesse õigusaktidesse sisse olulisi muudatusi või teinud sellekohaseid ettepanekuid, et neid probleeme lahendada ja oma õigusaktid direktiiviga kooskõlla viia, kuid komisjon jätkab enamiku asjaomaste liikmesriikidega kahepoolset dialoogi, et tagada täielik vastavus direktiivi nõuetele. Kuigi direktiivi ülevõtmata jätmine või ebaõige ülevõtmine mõjutab selgesti direktiivis sätestatud eesmärkide saavutamist, on komisjonil praegu vähe andmeid konkreetse mõju kohta, mida selline hilinenud ja/või ebaõige ülevõtmine praktikas avaldab, kuna kõik nimetatud EU Pilot juhtumid (välja arvatud üks) algatati *ex officio*, mitte kaebuste alusel.

Pärast konsulteerimist liikmesriikide ametiasutustega, kes vastutavad direktiivi ülevõtmise ja selle täitmise tagamise eest, ning valdkonna ettevõtjate ja tarbijate sidusrühmadega avaldasid komisjoni talitused 2014. aasta juunis tarbija õiguste direktiivi käsitleva juhenddokumendi¹⁰ (edaspidi „tarbija õiguste direktiivi juhenddokument“). Tarbija õiguste direktiivi juhenddokumendi eesmärk on aidata liikmesriikide ametiasutustel ja kohtutel kohaldada direktiivi ühtselt ja järjepidevalt, andes direktiivi põhimõistete ja -sätete kohta suuniseid. Samuti leidub seal praktilisi näiteid, mis illustreerivad, kuidas direktiiv peaks toimima.

2015. aastal koordineeris komisjon 26 liikmesriigi, Norra ja Islandi nn lauskontrolli,¹¹ mille käigus kontrolliti, kas kauplajad täidavad internetis pakutavate toodete puhul tarbija õiguste kaitse direktiiviga ette nähtud lepinguelseid teavitamisnõudeid¹². Enne lauskontrolli toimumist vastas nõuetele ainult 37 % veebisaitidest, pärast seda aga 88 % veebisaitidest.

Ajavahemikul kevadest 2014 kuni kevadeni 2016 korraldas komisjon tarbija õiguste teadlikkuse parandamise kampaania, mille eesmärk oli suurendada kauplajate ja tarbijate

¹⁰ Õigusküsimuste peadirektoraadi juhenddokument, juuni 2014, kättesaadav veebilehel http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/directive/index_en.htm.

¹¹ Nn lauskontroll on kogu ELi hõlmav veebisaitide seire. See viiakse läbi samaaegsete koordineeritud kontrollide vormis, et teha kindlaks tarbijaõiguste rikkumisi ja tagada seejärel õiguste järgimine. Vt ka: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm. Täpsem teave 2015. aastal toimunud tarbija õiguste direktiivi lauskontrolli kohta, vt: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm.

üldteadmisi kogu ELis kehtivate ja mitmest ELi tarbijakaitse direktiivist tulenevate tarbija õiguste kohta, sh tarbija õiguste direktiivi kohane taganemisõigus¹³.

4. Peamised hindamistulemused

4.1. Tulemuslikkus

Liikmesriikide siseriiklike õigusaktide analüüs enne direktiivi rakendamist näitas, et kauplejate ja tarbijate vahelisi lepinguid käsitlevad tarbijakaitse normid erinevad olulisel määral. Kui välja jätta teatud piiratud valdkonnad, kus liikmesriigid võivad endiselt kasutada siseriiklike õiguslike võimalusi, on tarbija õiguste direktiiv need liikmesriikidevahelised erinevused enamasti kaotanud ja aidanud sellega luua kauplejatele ja tarbijatele suuremat õiguskindlust, eriti piiriüleses kauplemises.

Kõikides liikmesriikides enne ja pärast direktiivi ülevõtmist valitseva õigusliku olukorra võrdlev analüüs tõi samuti esile, et enamikus või isegi kõikides liikmesriikides on tarbijakaitse paranenud. See soodustab tõenäoliselt kooskõlas direktiivi eesmärkidega tarbijate usaldust nii riigisiseste kui ka piiriüleste ostude tegemisel ja seda eriti internetiostude puhul. Eurostati analüüs näitab, et piiriüleste internetiostude hulk on ajavahemikul 2012–2016 suurenenud¹⁴. Lisaks sellele näitavad kättesaadavad Eurobaromeetri uuringu andmed seoses suurema tarbijate usalduse saavutamise ja õiguste laiemas kasutamisega, et 2016. aastal nõustus 76 % tarbijatest väitega, et üldiselt jaemüüjad ja teenusepakkujad täidavad tarbijakaitse norme ja õigusakte. See on võrreldes 2006. aastaga 14 protsendipunkti rohkem.

Hindamise käigus kerkisid siiski esile teatavad tarbija õiguste direktiivi tulemuslikkust piiravad asjaolud. Need olid järgmised:

- tarbijad ja kauplejad ei olnud direktiivi sätetest teadlikud;
- oli raskusi teatavate sätete tõlgendamisel, näiteks muu hulgas põhitariifi määratlus (artikkel 21),¹⁵ väljaspool äriruume sõlmitavate lepingute puhul mõiste „väljaspool äriruume“ (artikli 2 lõige 8), digitaalse sisu lepingu ja tasuliste internetiteenuste lepingu eristamine, nii müügi kui ka teenuste elemente sisaldavate lepingute puhul 14-päevase taganemistähtaaja kulgemise alguse kindlakstegemine (artikkel 9) ja kaupade vähenenud väärtuse arvutamine juhtudel, kui tarbijad kasutavad oma taganemisõigust pärast seda, kui on kaupa kasutanud suuremal määral, kui on vaja selle olemuses, omadustes ja toimimises veendumiseks (artikli 14 lõige 2);
- kauplejad täidavad nõudeid puudulikult ning
- täitmise tagamisega seotud küsimused, eelkõige seoses väheste riiklike täitmise tagamise meetmetega ja erinevustega normide täitmise viisis;

¹³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm.

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals (joonis 8.)

¹⁵ Euroopa Liidu Kohus selgitas oma 2. märtsi 2017. aasta otsuses kohtuasjas C-568/15 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V. v comtech GmbH*, et „direktiivi [2011/83/EL] artiklis 21 viidatud mõistet „põhitariif“ tuleb tõlgendada nii, et tasu kõne eest, mis on seotud sõlmitud lepinguga ja mis on tehtud kaupleja hallatud abitelefoniliinile, ei tohi olla suurem tavalisele geograafilisele laua- või mobiiltelefoninumbrile helistamise tasust. Kui sellest piirangust on kinni peetud, ei oma tähtsust asjaolu, kas kaupleja teenib mittegeograafilist abitelefoniliini kasutades kasumit või mitte.“

- direktiivi rikkumise eest liikmesriikides kehtestatud karistuste erinev tase võib samuti probleeme tekitada, kuna mitmes liikmesriigis ei paista maksimumkaristused olevat mis tahes suuruses kauplejate jaoks „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad“ (artikkel 24).

4.2. Tõhusus

Praegu ei ole veel selget ülevaadet direktiivi üldmõjust ettevõtjate kuludele, kuna ei ole olnud võimalik koguda kvantitatiivseid hinnanguid direktiivi rakendamise kulude ja tulude kohta. Täpsemalt ei esitanud sidusrühmad, kellega hindamise raames konsulteeriti, kvantitatiivseid hinnanguid tarbija õiguste direktiivi mõju kohta, ega osanud luua otseseid põhjuslikke seoseid müügi suurenemise ja tarbija õiguste direktiivi kohaldamise vahel. Andmed tegeliku kulu ja tulu kohta on samuti väga piiratud, kuna direktiivi ülevõtmisest on möödunud vähe aega. Seetõttu põhineb analüüs kvalitatiivsel teabel. Olemasolevate andmete piiratus tähendab, et ei ole võimalik teha lõplikke järeldusi kulude taseme kohta, mida ettevõtjad on pidanud direktiivi nõuete täitmiseks kandma. Uuringus osalenud ettevõtjad ei olnud alid esitama selliste kulude kohta rahalisi hinnanguid ja sellekohast kättesaadavat infot on vähe. Siiski on kvalitatiivsetes hinnangutes teatatud teatavatest konkreetsetest kuludest, eriti VKEde puhul. Need hõlmavad peamiselt lepingueelseid teavitamisnõudeid, eriti seoses kattuvate teavitamisnõuetega, ja taganemisõigust. Sidusrühmad teatasid muu hulgas kahjumitest seoses sellise tagastatud kaubaga, mida on kasutatud enam, kui on vaja selle olemuses, omadustes ja toimimises veendumiseks, kuna kauplejal on raske hinnata tagastatud kauba vähenenud väärtust ja seda uuesti müüa. Samuti on teatatud probleemidest seoses asjaoluga, et kauplejad peavad tarbijatele maksed tagastama, ilma et neil oleks võimalik tagastatud kaupu kontrollida pärast seda, kui tarbija on esitanud tõendid kauba tagasisaatmise kohta (artikli 13 lõige 1).

4.3. Sidusus

Üldiselt peetakse direktiivi teiste ELi õigusaktidega sidusaks ja suuri probleeme ei ole kindlaks tehtud. Hoolimata sellest avaldavad direktiiv ja muud tarbijakaitse ja turunduse valdkonna õigusaktid, muud horisontaalsed ja sektorispetsiifilised õigusaktid (eelkõige e-kaubanduse direktiiv ja teenuste direktiiv) ning samuti uued eelnõud vastastikku eriomast mõju, mida saab tulevikus sujundada ja selgitada. Näiteks teatavad „ostukutse“ teavituspõhised (ebaausate kaubandustavade direktiivi artikli 7 lõige 4) kattuvad tarbija õiguste direktiivi lepingueelsete teavitamisnõuetega – selle suhtes võiks võtta võimalikke õiguslikke järelmeetmeid pärast õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi toimivuskontrolli ja tarbija õiguste direktiivi hindamist. Digitaalset sisu käsitlevate tarbija õiguste direktiivi sätete võimaliku muutmise korral tuleks arvesse võtta ka digitaalse sisu üleandmise lepinguid käsitleva direktiivi ettepanekuga seotud läbirääkimiste tulemusi (vt ka allpool punkt 5).

4.4. Asjakohasus

Hindamisel jõuti järeldusele, et direktiivi algsed eesmärgid on praegu sama asjakohased kui siis, kui direktiivi kohta tehti esimest korda ettepanek. Eelkõige kõrge tarbijakaitse taseme tagamine ja võrdsed võimalused ettevõtjatele internetis ettevõtjate ja tarbijate vahel sõlmitud lepingutes on jätkuvalt väga asjakohased eesmärgid, eriti digitaalse ühtse turu poliitika

raames. Kauglepinguid käsitlevad sätted muutuvad tõenäoliselt tulevikus veelgi olulisemaks, kuna tarbijate poolt internetis tehtavate ostude arvu suurenemine jätkub.

Tarbija õiguste direktiivi sätteid teavitamisnõuete kohta peetakse endiselt asjakohaseks, välja arvatud artikli 6 lõike 1 punktis c sätestatud nõue esitada kaupleja faksinumber ja e-posti aadress, kuna muud, palju ajakohasemad kommunikatsioonivahendid (nt veebipõhised vormid) võimaldavad samuti tarbijal kauplejaga tulemuslikult ühendust võtta ja säilitada selle kohta tõendi püsival andmekandjal. Hindamine osutas ka, et on veel võimalusi uurida, kuidas lihtsustada lepingueelse teabe ning tüüptingimuste esitamist. Lisaks kasvab internetiplatvormide roll ja nii tarbijate ühendused kui ka mõned ettevõtjate ühendused on nõudnud internetipõhiste kauplemiskohtadele konkreetsete läbipaistvusnõuete kehtestamist. Eesmärk on tagada, et tarbijad teaksid, kes on tarnija/üleandja ja milline on tema positsioon (kaupleja või tarbija), millised on erinevused tarbijakaitse tasemes, kui lepingu sõlmimisel eelistatakse teisele tarbijale kauplejat, ning millised on esitatud pakkumiste suhtes vaikimisi seadistatud järjestuskriteeriumid.

4.5. Euroopa Liidu lisaväärtus

ELi lähenemisviis on sobivaim lahendus ja tõenäosus, et sellega saavutatakse direktiivis sätestatud eesmärgid, on suurem kui liikmesriikide lähenemisviiside puhul. Tegelikult on direktiiv oma ühtlustava lähenemisega järjekindlalt vähendanud liikmesriikide hulgas valitsenud õiguslikku killustatust ja aidanud sellega suurendada tarbijate usaldust piiriülesesse müüki ning vähendanud kauplejate piiriülese müügi nõuete täitmise kulusid, nagu on esile toonud sidusrühmad, kellega hindamise raames konsulteeriti. Ühtlustatud norme vajatakse ka selleks, et kindlustada liikmesriikide vahel tõhusad piiriülesed täitmise tagamise meetmed.

5. Digitaalset sisu käsitlevad normid

Esmakordselt ELi tarbijakaitse ja turunduse õigusaktide ajaloos kehtestatakse direktiiviga konkreetsed lepingueelsed teavitamisnõuded digitaalse sisu suhtes ja normid taganemiseks sellist digitaalset sisu käsitlevatest lepingutest, mis ei ole üle antud füüsilisel andmekandjal. Need sätted on eriti asjakohased digitaalse ühtse turu strateegia eesmärkide täitmisel.

Digitaalne sisu on määratletud kui „andmed, mis on toodetud ja edastatud digitaalsel kujul“ (tarbija õiguste direktiivi artikli 2 punkt 11). Mis puudutab tarbija õiguste direktiivi kohaldamisala seoses digitaalse sisuga, siis on 2014. aasta juunis avaldatud tarbija õiguste direktiivi juhenddokumendis märgitud järgmist:

„[...] põhjenduses 19 sätestatut arvesse võttes [kohaldatakse] direktiivi veebipõhise digitaalse infosisu lepingute suhtes isegi siis, kui tarbija ei tasu seoses lepingutega kauba või teenuse hinda“¹⁶.

¹⁶ Tarbija õiguste direktiivi juhenddokument, lk 64.

Kuigi tarbija õiguste direktiivi juhenddokument koostati liikmesriikide ja sidusrühmade koostöös, on mõni huvitatud isik arvamusel, et tarbija õiguste direktiivi kohaldamine „tasuta“ digitaalse sisu suhtes ei ole täiesti selge. Komisjon kinnitab tarbija õiguste direktiivi juhenddokumendis esitatud tõlgendust, kuid praktikas võivad tõesti tekkida raskused digitaalset sisu käsitlevate lepingute eristamisel sellistest lepingutest, millega pakutakse internetipõhiseid teenuseid ja mille põhiese on pigem teenuse osutamine kui digitaalne sisu ise; viimasel juhul kuulub leping direktiivi kohaldamisalasse kui teenusleping üksnes siis, kui teenust osutatakse tasu eest.

Põhimõtteliselt on kõik tarbija õiguste direktiivi sätted kohaldatavad ka digitaalse sisu üleandmise lepingute suhtes. Lisaks sellele on mitmes sättes digitaalse sisu kohta kehtestatud konkreetsed nõuded:

- lepingueelsed teavitamisnõuded funktsioonide ja koostalitlusvõime kohta (artikli 5 lõike 1 punktid g ja h; artikli 6 lõike 1 punktid r ja s);
- taganemisõigus – lepingust taganemise tähtaja arvestamise algus ja teavitamisnõue taganemisõiguse kaotamise kohta allalaadimise korral (artikli 9 lõike 2 punkt c ja artikli 14 lõike 4 punkt b);
- taganemisõiguse kasutamisega seotud erand (artikli 16 punkt m).

Digitaalne sisu on endiselt võtmevaldkond, kus tarbijad ei tunne end nii kaitstuna kui müügi- ja teenuslepingute puhul. Hindamise tulemused näitavad, et digitaalse sisu sätete vähene tulemuslikkus tuleneb sellest, et ei kauplejad ega tarbijad ole normidest teadlikud, et kauplejad ei järgi norme ning et riikide ametiasutuste võetud meetmed ei ole piisavad, et tagada normide täitmine. Väidetavalt on ka kauplejad osutanud teatavatele raskustele nende sätete praktilisel rakendamisel ja mõistmisel, eelkõige seoses nõudega esitada lepingueelselt teavet taganemisõiguse kohta. Teadlikkuse osas näitasid andmed, et kõige vähem oldi teadlik digitaalse sisuga seotud lepingueelsetest teavitamisnõuetest ja digitaalse sisuga seotud taganemise normidest. Hindamisel ilmnes, et digitaalse sisu norme täideti väga vähe; eelkõige tuli välja, et kauplejad tavaliselt ei teavita tarbijaid sellest, millal nad taganemisõiguse kaotavad.

Samuti leiti hindamise käigus, et teatavad digitaalset sisu käsitlevad tarbija õiguste direktiivi normid võiks ümber hinnata, et need viia paremini kooskõlla ELi praeguste vajadustega. Täpsemalt ei kohaldata tarbija õiguste direktiivi praegu „tasuta“ internetiteenuste osutamise suhtes. Sellised teenused on pilvsalvestus või veebimeil, kus kaupleja peamine lepinguline kohustus on mitte digitaalse sisu pakkumine, vaid pigem teenus, mis võimaldab tarbijal oma andmeid luua, töödelda, salvestada või jagada. Pärast 2016. aasta juunis toimunud justiits- ja siseküsimuste nõukogus peetud arutlusi digitaalse sisu üleandmise lepinguid käsitleva direktiivi ettepaneku teemal esitasid ministrid komisjonile selge palve „lisada oma tarbijaõiguste direktiivi kohaldamist käsitlevasse aruandesse hinnang tarbijaõiguste direktiivi kohaldamisele, eelkõige mis puudutab kõnealuses direktiivis sätestatud lepingueelsete teavitamisnõuete kohaldamist digitaalse sisu üleandmist käsitlevatele igat liiki lepingutele, mis on hõlmatud digitaalse sisu direktiiviga [direktiivi ettepanek detsembris 2015], et oleks võimalik hinnata, kui suures ulatuses on vaja need kaks õigusakti (eelkõige neis kasutatavad mõisted) viia parema sidususe tagamiseks omavahel vastavusse“.

Seetõttu on komisjon seisukohal, et selleks, et direktiiv püsiks asjakohasena ja sobiks praeguste probleemide lahendamiseks, tuleks direktiivi kohaldamisala laiendada nii, et see hõlmaks „tasuta“ digitaalsete teenuste lepinguid, tagades samas, kui see on asjakohane, digitaalsete teenuste ja digitaalse sisu võrdse kohtlemise direktiivis.

6. Järeldused ja edasised sammud

Komisjon võtab hindamise tulemuste suhtes järgmisi järeelmeetmeid:

- suurendab tarbijate ja kauplejate teadlikkust nende õigustest ja kohustustest. Selleks algatas komisjon 2016. aasta detsembris katseprojekti, mis käsitleb VKEd e koolitamist ELi tarbijakaitse- ja turundusõigusest. Katseprojekti eesmärk on oluliselt suurendada kauplejate teadlikkust nende kohustustest ja tarbijate vastavatest õigustest;
- kaalub täiendavate suuniste koostamist sätete kohta, mida hindamisel peeti ebaselgeteks;
- juhtida hiljuti REFITi platvormi sidusrühmade rühmas käivitatud iseregulatsiooni algatust, et jõuda mitmepoolse kokkuleppeni kesketes põhimõtetes selle kohta, kuidas paremini esitada nii tarbija õiguste direktiivi kohast lepingueelset teavet kui ka lepingu tüüptingimusi. Loomulikult ei piira see töö uute õigusaktide vastuvõtmist, eelkõige juhul, kui see iseregulatsiooni lähenemisviis ei osutu rahuldavaks;
- uurib edaspidi (sõltuvalt mõjuhinna tulemustest) direktiivi võimalike suunatud muudatuste tegemist selleks et:
 - laiendada direktiivi kohaldamisala, et hõlmata „tasuta“ digitaalsete teenuste lepingud ja seega kohaldada lepingueelseid teavitamisnõudeid ja taganemisõigust kõigi digitaalsete teenuste suhtes. See muudatus peaks täpsustama, et direktiiv hõlmab ka digitaalse sisu pakkumise lepinguid, mida ei edastata tasu eest;

- lihtsustada teatavaid kehtivaid teavitamisnõudeid, et eelkõige paremini kajastada tehnoloogia/turu arengut, näiteks lubades kauplejatel teabevahetuses tarbijatega kasutada ajakohasemaid kommunikatsioonivahendeid, tingimusel et need vahendid võimaldavad tarbijal kauplejaga tulemuslikult ühendust võtta ja säilitada tõendi sellise teabevahetuse kohta püsival andmekandjal.
- eelkõige VKEdel puhul vähendada kauplejate kulusid, mida mõni sidusrühm on pidanud ebaproportsionaalseks. See hõlmab taganemisõigust käsitlevaid sätteid sellise kauba puhul, mida tarbijad on kasutanud enam, kui on vaja selle olemuses, omadustes ja toimimises veendumiseks, ning norme, mis käsitlevad tagasimaksmist enne, kui kaupleja on kaubad tagasi saanud;
- suurendada teabe läbipaistvust, mida internetipõhistes kauplemiskohtades pakutakse tarbijale selle kohta, kes on tarnija/üleandja ja milline on tema positsioon (kaupleja või tarbija), millised on erinevused tarbijakaitse tasemes, kui lepingu sõlmimisel eelistatakse teisele tarbijale kauplejat, ning millised on esitatud pakkumiste suhtes vaikimisi seadistatud järjestuskriteeriumid, ja kehtestada läbipaistvusnõuete eiramise tagajärjed;
- kiirendab direktiivi täitmise tagamist kõikides liikmesriikides, sh tarbijakaitsealase koostöö määрусega ette nähtud ühiste meetmete abil.