Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus tarbijakaitsealaste õigusaktide jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta“

[COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD)]

(2017/C 034/15)

Raportöör: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, 09/06/2016 nõukogu, 30/06/2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114 *[COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD)]*
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	04/10/2016
Vastuvõtmine täiskogus	19/10/2016
Täiskogu istungjärk nr	520
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	219/4/4

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab komisjoni ettepanekut ning leiab, et see on õigeaegne ning selle sisu on hästi läbi kaalutud ja välja arendatud. Sellega seoses juhib komitee tähelepanu oodatavate eeliste laiendamisele ettepaneku rakendamise kaudu kõigile asjaomastele sidusrühmadele – tarbijatele, ettevõtjatele, riigiasutustele, nagu on sedastatud kõnealuses ettepanekus.

1.2. Samas väljendab komitee tõsist muret selle pärast, et kõigi ettepanekus sedastatud küsimuste reguleerimine võib mõjutada põhiõiguste kaitset ja rakendamist liikmesriikides.

1.3. Lisaks kutsub komitee komisjoni ja liikmesriike üles tagama ettepaneku artiklis 8 sedastatud ühtsete menetluseeskirjade tõhusa rakendamise kooskõlas hea haldustava põhimõtetega.

1.4. Lõpuks kutsub komitee komisjoni üles käivitama nõuetekohase koordineerimise liikmesriikidega, mida on vaja kõnealuses ettepanekus kehtestatud meetmete rakendamiseks, ning laiendama koordineeritud meetmete kohaldamisala.

2. **Taust**

2.1. 27. oktoobri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 2006/2004 ([1]) tarbijakaitseseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus) kiideti komitee arvamusega heaks ([2]).

2.2. Tarbijakaitsealase koostöö määrusega ühtlustatakse Euroopa Majanduspiirkonna riiklike ametiasutuste vahelise koostöö raamistikku nii, et tarbijakaitseametite tegevus hõlmaks kogu ühisturu territooriumi.

([1]) ELT L 364, 9.12.2004, lk 1.
([2]) ELT C 108, 30.4.2004, lk 86.

2.3. Õigusaktid, mille suhtes tarbijakaitsealase koostöö määrust kohaldatakse, on esitatud määruse lisas, mida ajakohastatakse uute õigusaktide jõustumisel. Hetkel hõlmab see kahtekümmet liidu õigustiku direktiivi ja määrust tarbijate õiguste ning toodete ja teenuste turustamise kohta.

2.4. Määruse eesmärk on tagada jaemüügiturgude hea toimimine kogu ELis.

2.4.1. Tarbijakaitsealase koostöö määruses sätestatakse riiklike ametiasutuste miinimumvolitused ning antakse neile volitused piiriüleste rikkumiste lõpetamiseks.

3. **Tarbijakaitsealase koostöö määruse hindamine**

3.1. Määruse artiklis 21a on sätestatud, et komisjon hindab kõnealuse määruse tulemuslikkust ja toimimismehhanisme ning uurib võimalust lisada täiendavaid õigusakte ning esitab vajadusel määruse muutmiseks seadusandliku ettepaneku.

3.2. Pärast välishindamist ([3]) ning avalikku konsultatsiooni avaldas komisjon aruande, ([4]) milles määrati kindlaks tegurid, mis võivad kahjustada määruse tulemuslikkust:

a) ametiasutuste ebapiisavad miinimumvolitused, et teha tõhusat ja kiiret koostööd, eelkõige digitaalvaldkonnas;

b) äriteabe ebapiisav vahetamine;

c) mehhanismi piiratus mitut riiki puudutavate rikkumistega tegelemisel. Riiklikud ametiasutused on leidnud, et sageli toimuvad nende turgudel samaaegselt sarnased rikkumised. Hõlmatud peaksid olema „laiaulatuslikud rikkumised“ ning „suhteliselt lühiajalise kestusega“ kahjuliku mõjuga rikkumised;

d) vajadus muuta määruse lisa, et laiendada selle kohaldamisala järgmiste kriteeriumide alusel:

   i) tarbijate kollektiivsed huvid;

   ii) piiriülene tähtsus;

   iii) poliitiline mõõde ning sidusus lisas nimetatud valdkondlike ja horisontaalsete õigusaktidega;

e) ettevõtjatele juriidiliste lisakohustuste kehtestamata jätmine.

3.3. Lõpuks tehti ettepanek tugevdada koostöömehhanisme tarbijakaitsealase koostöö määruse jõustamiseks ja tarbijate õiguse tõhusaks kohaldamiseks, et saavutada tugev ja dünaamiline ühisturg.

4. **Komisjoni ettepanek**

4.1. Ettepaneku üldine eesmärk on kõrvaldada konkurentsimoonutused ning kaotada siseturu tõkked. Sellega püütakse säilitada ja suurendada liidu tarbijakaitset käsitlevate õigusaktide piiriülese jõustamismehhanismi tulemuslikkust ja tõhusust.

4.2. Kehtivat määrust ajakohastatakse ühtlustamise suurendamise abil, et lahendada hinnangus väljatoodud probleemid, tugevdades liidu tarbijakaitset käsitlevate õigusaktide piiriülest jõustamist ühtsel turul.

([3]) Tarbijapoliitika hindamise konsortsiumi lõpparuanne, 17.12.2012.
([4]) COM(2016) 284 final, 25.5.2016.

4.3. Ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, kuna tarbijakaitse kuulub ELi ja liikmesriikide jagatud pädevuse alla. Teisest küljest on see kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kuna selle kohaldamisalas nähakse kõikide liikmesriikide pädevate asutuste jaoks ette ühised miinimumvolitused.

4.4. Seoses koostööga „laiaulatuslike rikkumiste“ lahendamise nimel tehakse lisaks muudele vahenditele ettepanek ühise menetluse kohta liidu tasandil, et võidelda oluliste kahjulike rikkumistega, mis mõjutavad vähemalt kolme neljandikku liikmesriikidest, kus elab kokku vähemalt kolm neljandikku ELi elanikest.

4.4.1. Tehakse ettepanek, et „laiaulatuslike rikkumiste“ korral teeb ühise menetluse algatamise otsuse komisjon, kellel on selles ka kohustuslik kooskõlastav roll. Samuti oleks asjaomastele liikmesriikidele selles ühises meetmes osalemine kohustuslik.

4.5. Ettepaneku sissejuhatavates sätetes ajakohastatakse mõisteid, et võtta arvesse määruse kohaldamisala laiendamist „laiaulatuslikele rikkumistele“ ja „lõppenud rikkumistele“.

4.6. Ettepanekus sätestatakse, kuidas määrata pädevaid asutusi ja ühtseid kontaktbüroosid, ning selgitatakse nende ülesandeid. Samuti määratakse kindlaks uurimise ja jõustamistegevuste koordineerimise miinimumvolitused, täpsustades kehtivaid volitusi ning lisades uusi volitusi, mida pädevad asutused peavad piiriüleses kontekstis tegutsemiseks vajalikuks.

4.7. Omalt poolt nähakse määrusega ette vastastikuse abi mehhanism, mis omakorda koosneb kahest vahendist:

— teabepäringud, mis võimaldavad pädevatel asutustel hankida piiriüleselt teavet ja tõendeid, ning

— jõustamismeetmete taotlused, mis võimaldavad ühel pädeval asutusel taotleda mõnelt muult teises liikmesriigis asuvalt pädevalt asutuselt jõustamismeetmete võtmist.

4.8. Laiaulatuslike rikkumiste koordineeritud järelevalve-, uurimis- ja jõustamismehhanismis sätestatakse näiteks sellised vahendid nagu koordineeritud meetmed, ühismeetmed liidu mõõtmega laiaulatuslike rikkumiste vastu ning kooskõlastatud tarbijaturgude uurimised.

4.8.1. Luuakse uus vahend selliste liidu mõõtmega „laiaulatuslike rikkumiste“ vastu võitlemiseks, mis võivad põhjustada kahju paljudele liidu tarbijatele. Selles sätestatakse künnised, millega määratakse kindlaks, millistel kahtlustatavatel rikkumistel on liidu mõõde.

4.8.2. Künnis põhineb kahel kriteeriumil (riikide arv ja mõjutatud elanikkond), millest mõlemad peavad olema täidetud, ning vajadusel algatatakse vastava otsuse alusel ühine meede. Selle eesmärk on lõpetada rikkumine ja tagada vajaduse korral tarbijatele kahju hüvitamine kaupleja võetavate kohustuste kaudu.

4.8.3. Ettepanekus sätestatakse koordineeritud ja ühiste meetmete menetluste ühised sätted, näiteks kauplejate õigus arvamust avaldada, koordineerija roll, otsuste tegemine ja kasutatav keel. Samuti luuakse uue võimalusena õiguslik alus kooskõlastatud tarbijaturgude uurimisteks (lauskontrollid).

4.9. Viimasena käsitletakse ettepanekus muid kogu liitu hõlmavaid tegevusi nagu näiteks järelevalvele ja jõustamisele kaasa aitavate muude tegevuste koordineerimine, ametnike vahetamine pädevate asutuste vahel, tarbijapoliitikaalase teabe vahetamine ja rahvusvaheline koostöö.

4.9.1. Ettepanek sisaldab lisa, milles on esitatud tarbijate huve kaitsvate õigusaktide nimekiri ning milles määratletakse määruse sisuline (*rationae materiae*) kohaldamisala.

5. **Üldised märkused**

5.1. Komitee kiidab heaks komisjoni ettepaneku, mis toob endaga kaasa tihedama koostöö ja suurema õiguskindluse, töötades välja kaasaegsed, tõhusad ja tulemuslikud mehhanismid, et vähendada piiriüleste rikkumiste põhjustatavat kahju tarbijate ja ühisturu kollektiivsetele huvidele.

5.2. Ettepanekuga soositakse kõiki ettevõtjaid, kes kannatavad selliste eeskirju eiravate ettevõtjate põhjustatava kõlvatu konkurentsi all, kes on töötanud välja ärimudelid, mis võimaldavad neil õigusaktidest kõrvale hoida ning teisest liikmesriigist pärit tarbijatele kahju põhjustada.

5.2.1. Ettepanek suurendab tarbijate kaitset, ettevõtjate õiguskindlust, piiriülese jõustamise ühtsust ning ühisturu tingimuste võrdsust, ilma et selleks oleks vaja panna ettevõtjatele ebaproportsionaalne koormus.

5.2.2. Eespool toodust tulenevalt tuletab komitee meelde, et asutustele antud volituste kasutamisel tuleb igal juhul leida piisav tasakaal põhiõigustega kaitstud huvide vahel, nagu kõrgetasemeline tarbijakaitse, ettevõtlusvabadus ja teabevabadus. Komitee toonitab, kuivõrd oluline on austada õigust kaitsele, õigust olla ära kuulatud ning õigust kasutada menetluste käigus enda valitud keelt.

5.3. Ettepanekus ei esitata mitte ainult tõhusaid *a priori* lahendusi, mis vastavad laiaulatuslike rikkumiste tähtsusele ja ulatusele, vaid see sisaldab selle rakendamiseks ka meetmeid, millega parandatakse tarbijate ja kasutajate õiguste tõhusat kaitset, mida võib olla kasulik rakendada juhtudel, mida käesolevas ettepanekus ei käsitleta.

5.4. Ettepaneku eesmärgi ja otstarbe täitmiseks on vajalik, et riiklikel ametiasutustel oleksid volitused ja meetmed tõhusa koostöö tegemiseks ja määruse rakendamise meetmete võtmiseks. Komitee toetab pädevate riiklike asutuste uurimise ja jõustamise miinimumvolituste suurendamist ning ettepanekus ettenähtud meetmeid, võttes arvesse liikmesriikide eri õigustraditsioone.

5.4.1. Õigusakti tõhusaks rakendamiseks on oluline võimalus nõuda rikkumiste tulemusel saadud tulude tagastamist, nagu komitee on juba varem toetanud ([5]). Ettepanekus tehakse õigesti vahet pädevate asutuste miinimumvolitustel tarbijate hüvitamisel ja rikkumise tulemusel saadud kasu tagastamisel.

5.4.2. Karistuste avaldamise suhtes on oluline, et ettepanekus käsitletaks seda võimalust turu tervendamise meetodina, et saavutada tegevuste suurem läbipaistvus ning et kasutada teabevabaduse õigust ([6]).

5.5. Teisest küljest ei käsitleta ettepanekus proaktiivseid meetmeid, mis aitaksid eesmärgi saavutamisele kaasa, ning piirdutakse ainult reageeriva lähenemisviisiga, mille sunnimeetmete mõju ei suuda alati piisavalt korvata rikkumiste mõju, seda eelkõige juhtudel, kui ühismeetmed või nende mõju on aeganõudvad.

5.6. Lisaks tuleb vaadata üle määruse kohaldamine tulevikus, et hinnata selle mõju turu korrektsiooni seisukohast, võttes arvesse, et kasutatavad karistusmeetmed ei paranda alati piisaval määral ebaseaduslikke tegevusi ega pööra nende tagajärgi tagasi, seda eelkõige korduvate rikkumiste puhul.

5.7. Võib-olla võiks õnnestumise võimalust suurendada ettepaneku põhjalikum suunamine laiaulatuslike rikkumiste kõrvaldamisele, kus mängivad olulist rolli ka tarbijate ja kasutajate arusaamad ja ootused.

5.7.1. Seetõttu võib proaktiivsete ja reageerivate meetmete tundmine ja nende samaaegne rakendamine luua sünergia, mis viib ettepaneku suurema tõhususe ja tulemuslikkuseni, pöörates erilist tähelepanu ise- ja kaasreguleerimise väärtusele ning tarbijate kaasvastutavale tegevusele.

5.8. Komitee peab kiiduväärseks ettepanekus sätestatud kodanikuühiskonna organisatsioonide osalemisvõimalust, kuna nii edendatakse head valitsemistava, läbipaistvust ja avatuse põhimõtte rakendamist liidu institutsioonide töös ([7]).

([5]) ELT C 175, 28.7.2009, lk 20 ja ELT C 162, 25.6.2008, lk 1.
([6]) ELT C 248, 25.8.2011, lk 87 ja ELT C 218, 23.7.2011, lk 69.
([7]) ELT C 11, 15.1.2013, lk 3.

5.8.1. Komitee peab hoiatusmehhanismi laiendamist muudele üksustele väga oluliseks, et saavutada ettenähtud eesmärgid, mis on seotud kõigi osalejate jagatud vastutusega.

6. **Konkreetsed märkused**

6.1. Ettepanekus oleks võinud kaaluda võimalust hõlmata lisaks rahalisele karistusele lisa- või alternatiivseid meetmeid.

6.2. Seoses muude riigiasutuste ja määratud organite koostööga tuleks sätestada kooskõlastamiskriteeriumid, millega tagatakse ühtne valdkonnaülesus, et täita optimaalselt artikli 6 sätteid, vältides lahknevusi või häireid nende rakendamisel.

6.3. Samuti peetakse väga õigeks artikli 8 sisu, kuna selles sätestatakse selgesõnaliselt riigiasutustele tegutsemiseks kättesaadavad miinimummeetmed, mis võiksid, sõltuvalt otsustest, anda paljudel juhtudel laiema sekkumisspektri kui hetkel kehtivad meetmed.

6.4. Igal juhul on väga oluline, et liikmesriigid tagaksid, et pädevatel asutustel ja ühtsetel kontaktbüroodel oleksid eelarvelised vahendid oma volituste tõhusaks elluviimiseks.

6.5. Komitee peab vajalikuks tagada, et määruses sedastatud vastastikuse abi mehhanismi ning haldusmenetluste arendamine ja jõustamine toimuks kooskõlas selliste põhimõtetega nagu läbipaistvus ja halduskoormuse vähendamine.

6.6. Peatükk, milles käsitletakse laiaulatuslike rikkumiste korral kasutatavat koordineeritud järelevalve-, uurimis- ja jõustamismehhanismi, peaks olema selgem, et tekst oleks paremini arusaadav ning mugavalt ja kiiresti mõistetav, võttes arvesse ahelate ja marsruutide rohkust ning sellest tulenevat praktikat. Sama võib öelda iga menetluse etappide kohta.

6.7. Artikli 24 puhul pole selge, kas kaupleja võetud kohustused hõlmavad, pärast seda, kui tarbija on need vastu võtnud, muude alustatud parandusmeetmete lõpetamist või võib neid alustada hiljem, isegi kui artikli 25 sisust võib järeldada, et kohustused ning karistusmeetmed on teineteist välistavad, mis võib minna vastuollu liikmesriikides praegu kehtivate eeskirjadega.

6.7.1. Samuti pole selge, kas kokkusobimatute valemite kasutamine on võimalik kõikidel juhtudel, kuna konkreetsete asjaolude analüüs võib soosida mõlemate meetmete kasutamist ja seda erinevas ulatuses. Võib-olla jätab ebaselgus ruumi ettepaneku täpsemale rakendamisele, kuid seda alati eeldusel, et välditakse diferentseeritud kohtlemist.

6.7.2. Viimasena, seoses kooskõlastatud tarbijaturgude uurimistega tuleks laiendada uurimistegevust kui ennetavat haldustava, kooskõlas eespool tooduga. Sellega mitte ainult ei väldita laiaulatuslike rikkumiste ohu olukordade tekkimist, vaid takistatakse ka seni võetud meetmetest tekkinud ajutist kallutatust. Lisaks võimaldab see varast reageerimist.

6.8. Tõhususe ja tulemuslikkuse seisukohast tuleb tõsta esile vajadust hoiatus- ja järelevalvemehhanismide koostalitluse järele juba rakendatud süsteemidega ning isegi nende otsese ühendamise järele eesmärgiga ühtlustada või standardiseerida nende integreeritud toimimist.

6.9. VI peatükki võiks lisada artikli, millega sätestatakse menetlus vajaduse korral tõhusaks teabevahetuseks üldsusega, määrates kindlaks ka selle kasutamise ja korraldamise kriteeriumid.

6.10. Rikkumiste andmebaasi ja teabevahetussüsteemi puhul kehtivad samad märkused kui järelevalvemehhanismi puhul seoses vajadusega hoiatus- ja järelevalvemehhanismide koostalitlusvõime järele.

6.11. Komitee leiab, et kõnealuse ettepaneku rakendamise aruande esitamise tähtaeg on liiga pikk. Võttes arvesse selle eesmärkide olulisust, tuleks seda lühendada või luua pidev osalise hindamise süsteem nii, et oleks kiiresti võimalik kindlaks teha igasugused kõrvalekalded toimimises ning võtta vajaduse korral asjakohaseid meetmeid ettepaneku ja selle rakendamise ümberkujundamiseks.

Brüssel, 19. oktoober 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS