

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä)"

(KOM(2003) 443 lopullinen — 2003/0162 COD)

(2004/C 108/18)

Neuvosto päätti elokuun 1. päivänä 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. joulukuuta 2003. Esittelijä oli Bernardo Hernández Bataller.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. tammikuuta 2004 pitämässään 405. täysistunnossa (tammikuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 68 ääntä puolesta ja 4 pidättyi äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Kuluttajansuojasta Euroopan unionissa⁽¹⁾ laaditussa vihreässä kirjassa katsotaan tarvittavan oikeudellinen kehys kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten yhteistyötä varten.

1.2 Vihreän kirjan seurannasta annetussa tiedonannossa⁽²⁾ komissio sitoutui ehdottamaan tällaista lainsäädäntövälinettä.

1.3 Äskettäin esitetyssä, vuosia 2003—2006 koskevassa sisämarkkinastrategiassa⁽³⁾ todetaan, että täytäntöönpanon parantaminen on tarpeen, jotta varmistetaan kuluttajien luottamus sisämarkkinoihin ja valitaan kyseinen ehdotus ensisijaiseksi toimeksi.

1.4 Jokainen jäsenvaltio on kehittänyt omiin säädöksiinsä ja instituutioihinsa mukautetun täytäntöönpanojärjestelmän. Kukin järjestelmä on muotoutunut puhtaasti kotimaisten rikkomusten torjumisen pohjalta eikä täysin sovellu sisämarkkinoiden haasteisiin. Jäsenvaltioiden viranomaisilta puuttuvat valtuudet tutkia rikkomuksia oman lainkäyttövaltansa piirin ulkopuolella.

1.5 Tuloksena on sisämarkkinoiden täytäntöönpanojärjestelmä, jota ei ole riittävästi mukautettu sisämarkkinoiden vaatimuksiin ja joka ei nykyisellään pysty vastaamaan erityisesti Internetin väärinkäyttömahdollisuuksia hyödyntämään pyrkivien taloudellisten toimijoiden vilpillisten menettelyiden aiheuttamaan haasteeseen.

1.6 Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden erilaisten kuluttajansuojasäädösten yhdenmukainen ja tehokas täytäntöönpano on välttämätöntä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan, kilpailun vääristymien poistamisen ja kuluttajansuojelun takaamiseksi.

⁽¹⁾ KOM(2001) 531 lopullinen.

⁽²⁾ KOM(2002) 289 lopullinen.

⁽³⁾ KOM(2003) 238 lopullinen.

2 Ehdotus asetukseksi

2.1 Asetuksen yleistavoitteena on varmistaa sisämarkkinoiden toimivuus sekä kuluttajien tehokas suojeleminen sisämarkkinoilla.

2.1.1 Asetusehdotuksessa esitetään seuraavat kaksi erityistavoitetta edellä mainittujen päämäärien saavuttamiseksi:

— Säädetään täytäntöönpanoa valvovien viranomaisten yhteistyöstä puuttuessa yhteisössä tapahtuneisiin oikeudenloukkauksiin, jotka horjuttavat sisämarkkinoita. Kyseisen tavoitteen tarkoituksena on varmistaa täytäntöönpanoviranomaisten tehokas ja toimiva yhteistyö muiden jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

— Pyritään parantamaan kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanon laatua ja yhdenmukaisuutta sekä kuluttajien taloudellisten etujen suojaamisen valvontaa. Kyseinen tavoite perustuu näkemykseen, että EU voi osaltaan nostaa täytäntöönpanon tasoa toteuttamalla yhteishankkeita ja vaihtamalla tietoja monenlaisista tiedotusta, koulutusta ja järjestäytymistä koskevistä hyvistä käytänteistä. Näkemyksessä huomioidaan myös EU:n panos sisämarkkinoiden toiminnan valvonnassa.

2.2 Oikeusperustan ja oikeusvälineen valinta perustuu edellä mainittuihin päämääriin ja tavoitteisiin. Komissio on valinnut oikeusperustaksi perustamissopimuksen 95 artiklan.

2.3 Asetuksen soveltamisala rajoittuu yhteisössä tapahtuviin, kuluttajien etuja suojaavan EU:n lainsäädännön rikkomuksiin. Asetuksen soveltamisala laajenee, kun valmisteilla oleva sopimattomia kaupallisia menettelyitä koskeva puitedirektiivi tulee voimaan.

2.4 Toimivaltaisilla viranomaisilla, joiden nimeäminen kuuluu jäsenvaltioille, on keskeinen asema asetusehdotuksessa. Ehdotuksessa säädetään myös siitä, että jokainen jäsenvaltio nimeää yhteysviraston, jotta varmistetaan eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten saumaton yhteistyö.

2.4.1 Toimivaltaiset viranomaiset määritellään viranomaisiksi, joiden erityisenä vastuualueena on kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpano. Asetusehdotuksessa varmistetaan myös, että toimivaltaisiksi viranomaisiksi nimitettävillä on oltava yhteiset vähimmäisoikeudet tutkinnassa ja täytäntöönpanossa.

2.4.2 Asetusehdotuksella ei millään tavoin muuteta eikä supisteta kuluttajajärjestöjen roolia säädösten täytäntöönpanossa. Tämä koskee etenkin rajatylittävien kieltokanteiden nostamista.

2.4.3 Asetusehdotuksessa säädetään toimivaltaisten viranomaisten verkostosta ja keskinäisen avun puitteista, joilla täydennetään jäsenvaltiossa jo olevia mekanismeja tai alakohtaisia mekanismeja yhteisön tasolla. Ehdotetun verkoston tarkoituksena on tarjota keinoja lainsäädännön täytäntöönpanoa varten etenkin silloin, kun kyse on kaikkein vakavimmista valtioiden rajat ylittävistä sopimattomista menettelyistä erityisesti tapauksissa, joissa sisämarkkinoiden vapauksia yritetään käyttää hyväksi kuluttajien vahingoksi.

Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen on jäsenvaltioiden tehtävä, jotta kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoa koskevat valtiosääntöoikeudelliset säännökset otetaan huomioon. Niiltä jäsenvaltioilta, joilla ei tällä hetkellä ole alasta vastaavia viranomaisia, ei välttämättä edellytetä uusien elinten perustamista, sillä asetusehdotuksessa tarkoitettujen suppeat velvollisuudet voidaan osoittaa jo olemassa oleville viranomaisille.

2.5 Ehdotuksessa mainitun täytäntöönpanoa valvovan verkoston tehokkuus riippuu vastavuoroista avunantoa koskevista keskinäisistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

2.5.1 Keskinäinen avunanto perustuu toimivaltaisten viranomaisten väliseen vapaaseen ja luottamukselliseen tiedonvaihtoon. Asetusehdotuksessa säädetään pyyntöön perustuvasta tietojenvaihtojärjestelmästä sekä oma-aloitteisesta tietojenvaihdosta, joka on yhtä lailla tärkeää.

2.5.2 Mikäli vaihdetut tiedot vahvistavat yhteisön sisäisen rikkomuksen, asetusehdotuksessa edellytetään, että toimivaltaiset viranomaiset ryhtyvät toimiin sen lopettamiseksi viipymättä.

2.5.3 Yleisperiaatteena on, että toimivaltaiset viranomaiset voivat ryhtyä elinkeinonharjoittajia koskeviin toimiin oman lainkäyttövaltansa piirissä riippumatta asianomaisten kuluttajien asuinpaikasta.

2.5.4 Lisäksi asetusehdotuksessa tarkastellaan mahdollisuutta vaihtaa tietoja kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa kahdenvälisen sopimusten puitteissa.

2.6 Yhteisön osuus rajoittuu tukitoimenpiteisiin, joilla kohotetaan täytäntöönpanon tasoa yleisesti ja parannetaan kuluttajien mahdollisuuksia käyttää oikeuksiaan. Yhteisön tehtävänä on kannustaa vaihtamaan tietoja parhaista käytänteistä sekä koordinoita jäsenvaltioiden toimia, jotta vältetään päällekkäisyydet ja niukkojen resurssien tuhlaus.

2.7 Ehdotuksessa säädetään vastaanotettuja kuluttajavalituksia koskevien tilastotietojen ilmoittamisesta, viranomaisten käytettävissä olevan ajantasaistetun tietokannan luomisesta, lainsäädännön täytäntöönpanon koordinoinnista sekä hallinnollisesta yhteistyöstä.

2.8 Tarkoituksena on perustaa neuvoo-antava komitea avustamaan komissiota toteutettaessa asetuksen soveltamisen edellyttämiä käytännön toimenpiteitä. Kyseinen komitea koostuu erityisesti toimivaltaisten viranomaisten edustajista.

3 Yleistä

3.1 Komitea on samaa mieltä komission ehdotuksen tavoitteista ja päämääristä. Komitea on jo aikaisemmissa lausunnoissaan (*) kehottanut komissiota noudattamaan sitoumustaan asettaa etusijalle nykyisen lainsäädännön tehokas täytäntöönpano sekä kyseisestä täytäntöönpanosta vastaavien elinten välinen yhteistyö. Tämä on ensimmäinen askel valtioiden rajat ylittävän kuluttajansuojan nykyisen tason parantamiseksi. Ehdotuksessa ei myöskään suljeta pois turvautumista siviilikanteisiin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi.

(*) Lausunnot aiheista "Vihreä kirja kuluttajansuojasta Euroopan unionissa" (EYVL C 125, 27.5.2002) sekä "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle kuluttajapolitiisesta strategiasta vuosiksi 2002–2006" (EUVL C 95, 23.4.2003).

3.2 Ehdotuksen oikeusperusta on yhteisön perustamissopimuksen 95 artikla. Kyseisessä artiklassa määrätään kuitenkin ainoastaan sisämarkkinoiden perustamiseen ja toimivuuteen tähtäävien säädösten yhdenmukaistamisesta. Kun otetaan huomioon komission ehdotuksen tavoite sekä etenkin tavoite perustaa tehokas järjestelmä kuluttajien taloudellisten etujen suojaamisen parantamiseksi, ETSK pitää valitettavana, että oikeusperustana ei käytetä 153 artiklaa, ja kehottaa komissiota harkitsemaan keinoja, joiden avulla kyseiseen artiklaan voitaisiin tukeutua nykyistä suuremmassa määrin.

3.2.1 ETSK yhtyy komission näkemykseen siitä, että jokaiseen jäsenvaltioon on perustettava ainakin yksi toimivaltainen viranomainen ja että kyseisen viranomaisen on oltava luonteeltaan julkinen. Tätä voidaan perustella seuraavin seikoin:

- Ainoastaan julkisilla viranomaisilla on käytettävissään tarvittavat tutkintavaltuudet valtioiden rajat ylittävien rikkomusten estämiseksi.
- Julkiset viranomaiset pystyvät parhaiten takaamaan tutkimusten luottamuksellisuuden ja asianmukaisen suorittamisen.
- Ainoastaan julkiset viranomaiset voivat taata kaikkiin kuluttajiin kohdistuvan kuluttajansuojan.
- Julkisten viranomaisten ansiosta tietojenvaihto sekä valtioiden rajat ylittävien rikkomusten estäminen helpottuvat.

3.2.2 ETSK katsoo, että komissiolla tulisi olla aikaisempaa aktiivisempi rooli ja että sen tulisi osallistua koordinoitukouksiin.

3.2.3 Ottaen huomioon, että ehdotuksessa ei esitetä mitään erityistä menettelyä suunnitellun avunannon yhteydessä jäsenvaltioiden välillä syntyvien ristiriitojen ratkaisemiseksi, komission tulisi omaksua välittäjän rooli, jonka avulla tarvittavat hallinnolliset ratkaisut on mahdollista löytää kyseisen avunannon lujittamiseksi. Tämä olisi välttämätöntä etenkin siitä syystä, että asetusehdotusta sovelletaan laajentumisen synnyttämässä uudessa tilanteessa, jossa yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklan määräysten noudattamiseen liittyvät ongelmat todennäköisesti pahenevat siitä syystä, että suurimmassa osassa kyseisiä hallintokulttuureita tämänkaltaiset käytännöt eivät ole riittävässä määrin tuttuja.

3.2.4 Ehdotuksen epäkohtana on epäselvyys kustannusten tai tappioiden korvausehdoista silloin, kun kyse on tuomioistuimen perusteettomiksi katsomista toimenpiteistä siltä osin, kuin ne koskevat yhteisön sisäisen rikkomuksen asiasisältöä.

Ehdotuksessa olisi täsmennettävä, että kyse on tuomioistuimen lopullisista päätöksistä, joihin ei näin ollen voida hakea muutosta. Mitä tapahtuu, jos pyynnön vastaanottava jäsenvaltio pitää muutoksenhakua aiheettomana ja pyynnön esittävä jäsenvaltio on asiasta toista mieltä? Ehdotuksessa ei näytetä tarkasteltavan tällaista tilannetta, joka käytännössä voi olla mahdollinen.

3.2.5 Ehdotuksessa tarkastellaan mahdollisuutta evätä keskinäistä avunantoa koskeva pyyntö siinä tapauksessa, että se aiheuttaisi kohtuuttoman hallinnollisen taakan pyynnön vastaanottavalle viranomaiselle suhteessa yhteisössä tapahtuvasta rikkomuksesta kuluttajalle mahdollisesti aiheutuvaan vahinkoon. Vaikuttaakin siltä, että harkittavana on mahdollisuus asettaa vähimmäistaso kuluttajaan kohdistuville rikkomuksille, joita voitaisiin tehdä muissa jäsenvaltioissa ilman että rikkojia rangaistaisiin millään tavoin. ETSK pitää valitettavana sitä, että tämänkaltaisen mahdollisuuden otetaan tarkasteltavaksi, sillä kuluttajansuojaa koskevien valitusten määrä on poikkeustapauksia lukuun ottamatta yleensä vähäinen.

3.2.6 Ehdotuksessa tuodaan esiin mahdollisuus avunpyynnön epäämiseen, mikäli pyyntöä ei ole hyvin perusteltu. Tämänkaltaisen ratkaisu on liian kaavamainen. Kyseisissä tilanteissa olisi harkittava mahdollisuutta pyynnön oikaisuun tietyn ajan kuluessa, ennen kuin pyyntö voidaan evätä.

3.2.7 Asetusehdotuksessa ei myöskään tarkastella muutoksenhakukeinoja silloin, kun jäsenvaltio katsoo, että toinen jäsenvaltio on evännyt sen avunpyynnön ilman perusteita.

3.3 Avoimuuden vuoksi kuluttajavalituksia koskevia tilastotietoja sisältävien tietokantojen tulisi olla yleisön saatavilla niin, että vaaraa luottamuksellisten tietojen katoamisesta ei ole. Tietokantojen tulisi olla etenkin edustavimpien yritysjärjestöjen sekä kuluttajajärjestöjen⁽⁵⁾, yliopistojen ja tutkimuskeskusten saatavilla.

3.4 ETSK pitää tärkeänä suunnitellun lainsäädännön täytäntönnäköisenä koordinoitua. Se katsoo kuitenkin, että virkamiesvaihdossa virkamiesten tulisi ennen vaihtoa saada asianmukaista koulutusta vastaanottavan jäsenvaltion oikeusjärjestelmästä, jotta yksityisoikeudelliseen vastuuseen liittyvät ongelmat voidaan mahdollisuuksien mukaan välttää.

3.5 Ehdotuksessa esitetään, että hallinnolliseen yhteistyöhön liittyviä toimenpiteitä toteutettaisiin komission ja jäsenvaltion välillä, mutta siinä ei oteta huomioon kansalaisyhteiskunnan järjestöjen — ja etenkin yritys- ja kuluttajajärjestöjen — merkittävää roolia kyseisissä tehtävissä.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/27/EY, annettu 19. toukokuuta 1998, kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista (EYVL L 166, 11.6.1998), 3 artikla.

3.6 Ehdotusta tarkasteleva pysyvä komitea tutkii ja arvioi yhteistyötä koskevien järjestelyiden toimivuutta. Avunannon osalta sille ei kuitenkaan ole annettu mitään toimivaltuuksia.

3.7 Asetuksen voimaantulon jälkeen jäsenvaltioiden velvollisuutena on esittää komissiolle kahden vuoden välein selonteko asetuksen täytäntöönpanosta. ETSK pitää valitettavana sitä, että komission velvollisuutena ei ole esittää säännöllisesti tiedonantoa asetuksen täytäntöönpanosta yhteisössä kutakin jäsenvaltiota koskevin tiedoin. Kyseinen tiedonanto olisi osoitettava Euroopan parlamentille ja ETSK:lle.

3.8 Asetuksen soveltamisalan määrittely 3 artiklan a kohdassa ei ole asianmukainen siltä osin kuin siinä viitataan liitteessä I esitettyyn rajalliseen luetteloon direktiivejä. Kyseisen a kohdan tulisi olla luonteeltaan esimerkinomainen niin, että siinä viitattaisiin "erityisesti liitteessä I luetteloituihin direktiiveihin".

Vaihtoehtoisesti — tämä tosin ei ole yhtä hyvä ratkaisu — liitteeseen I tulisi lisätä ainakin seuraavat siitä pois jätetyt direktiivit:

- Hintojen ilmoittaminen (98/6/EY)
- Elintarvikkeiden merkinnät (79/112/ETY ja 2000/13/EY)
- Yleinen tuoteturvallisuus (92/59/ETY)

- Lelujen turvallisuus (93/68/ETY)
- Tuotevastuu (99/34/EY)
- Tietosuoja (95/46/EY ja 2002/58/EY).

3.9 Ei vaikuta perustellulta, että kuluttajien etuihin kohdistuvat haitat on todettava vähintään kolmessa jäsenvaltiossa, jotta jäsenvaltiot ryhtyvät täytäntöönpanotoimiensa koordinoituihin. Tästä syystä komitea katsoo, että 9 artiklan 2 kohdan teksti tulisi muotoilla "vähintään kahdessa jäsenvaltiossa" tai "kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa" eikä "useammassa kuin kahdessa jäsenvaltiossa".

3.10 Koska 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15 16 ja 17 artiklassa toistuvasti viitataan 19 artiklan 2 kohtaan, kyseisessä säädöksessä tulisi selkeästi ilmaista sovellettava toimenpide sen sijaan, että siinä rajoitutaan ainoastaan viittaamaan päätöksen 1999/468/EY — joka siis on myös saatettu osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä — 3 ja 7 artiklaan.

Lisättäköön, että kyseisessä päätöksessä säädetyt toimenpiteet ovat hallinnollisesti liian raskaita, jotta niitä voitaisiin soveltaa asetuksen puitteissa. Asetuksessa tulisikin säätää sen täytäntöönpanoa koskevista erillisistä mekanismeista, jotka ovat päätöksessä esitettyjä joustavampia.

Bryssel 29. tammikuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Roger BRIESCH*