

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kuluttajapolitiikan oikeudellinen kehys”

(2006/C 185/13)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. helmikuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta *Kuluttajapolitiikan oikeudellinen kehys*.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 28. maaliskuuta 2006. Esittelijä oli Jorge **Pegado Liz**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20.—21. huhtikuuta 2006 pitämässään 426. täysistunnossa (huhtikuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 45 ääntä puolesta ja 26 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Tiivistelmä

1.1 Jokaisessa oikeusyhteisössä politiikalla, jota se aikoo toteuttaa, tulee olla oikeusperusta, jossa määritellään kyseisen yhteisön toimivaltuuksille asetetut rajat sekä sen toiminnan parametrit. Euroopan unioni on oikeusyhteisö, jonka tulee täyttää tämä vaatimus.

1.2 Jotta oikeusperusta voisi olla asianmukainen, toimiva ja tehokas, sen tulee olla selkeä, tarkka ja itsenäinen. Siihen tulee sisältyä sen politiikan tavoitteet, peruseriaatteen ja täytäntöönpanon kriteerit, jota oikeusyhteisö aikoo toteuttaa. Sen tulee kattaa kaikki alat politiikasta, jota varten se on tarkoitettu.

1.3 Maastrichtin sopimuksen jälkeen kuluttajansuojapolitiikan toimien uudeksi oikeusperustaksi Euroopan unionissa tuli 129 a artikla, joka osoittautui pian riittämättömäksi täysipainoisen politiikan kehittämiseksi alaa varten.

1.4 Se, että tätä oikeusperustaa ei vuosien saatossa sovellettu paljoakaan, osoitti, ettei se ollut asianmukainen ja tehokas oikeusperusta kuluttajien etuja suojelevan todellisen yhteisötason politiikan edistämiseksi.

1.5 Amsterdamin sopimuksen uuden 153 artiklan mukanaan tuomilla muutoksilla ei pystytty korjaamaan esille tulleita puutteita. Euroopan perustuslain hyväksymistä varten ehdotetut tekstit eivät myöskään tuoneet ratkaisua näihin kysymyksiin.

1.6 Kuluttajapolitiikka on selkeästi yksi unionin kansalaisia kaikkein lähinnä olevista politiikoista. Se voi vaikuttaa suuresti siihen, pitävätkö kansalaiset unionin ihanteita ominaan. Tämä edellyttää, että ne vastaavat kansalaisten tarpeita ja toiveita. Näin ei ole aina ollut. (1)

(1) Kuten ETSK on tuonut esille mm. lausunnossaan aiheesta ”Kuluttajapolitiikka EU:n laajentumisen jälkeen”, EUVL C 221, 8.9.2005. Myös Euroopan parlamentti toteaa samoin mietinnössään kuluttajien etujen edistämisestä ja suojelusta uusissa jäsenvaltioissa (esittelijä Henrik Dam Kristensen, PE-359.904/02-00). Asian huomioonottaminen voitaisiin varmistaa entistä paremmin myös kehittämällä täydentävästi itsesääntelyä, yhteissääntelyä ja vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä.

1.7 Komission kuluttajansuojelupolitiikan suuntaviivat (2) heikentävät valitettavasti huolestuttavalla tavalla kuluttajien etujen suojaa ja edistämistä. Tämän epäkohdan takia on entistä tarpeellisempaa ja kiireellisempää pohtia oikeusperustaa, joka alalle annetaan perustamissopimuksessa.

1.8 Käsillä olevassa lausunnossa pohditaan juuri näitä seikkoja. Pohdinnan perusteella Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toteaa, että tarvitaan välttämättä poliittista tahtoa, jotta voidaan edistää kuluttajien etuja suojaavaa politiikkaa siten, että osallistumista lisätään ja että kuluttajien etuja suojellaan entistä paremmin yhteisön kaikilla muilla politiikan aloilla. Lisäksi on tarpeen pohtia tarkkaan oikeudellisen kehysten uudistamista, jotta kuluttajien etuja suojaavalle politiikalle saadaan vankka pohja.

1.9 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, joka on saanut apua alan asiantuntijoina yleisesti tunnustetuilta useilta eurooppalaisilta oikeusoppineilta, voi esittää tältä pohjalta päätelmänä ehdotuksen kuluttajapolitiikkaa koskevasta uudesta oikeusperustasta. Sen pitäisi auttaa merkittäväällä tavalla parantamaan, yksinkertaistamaan ja jopa vähentämään sääntelyä. Komitea suosittaa, että komissio, neuvosto ja jäsenvaltiot pitäisivät huolta siitä, että kyseisenlainen ehdotus otettaisiin huomioon perustamissopimuksen tekstin seuraavan tarkistuksen yhteydessä.

### 2. Johdanto: oma-aloitteisen lausunnon tavoite

2.1 Kun ETSK päätti laatia käsillä olevan oma-aloitteisen lausunnon, tavoitteeksi asetettiin perusteellisen pohdinnan edistäminen yhteisön tason kuluttajapolitiikan oikeusperustasta eli perustamissopimuksen 153 artiklasta ottaen huomioon sekä jäsenvaltioille esitetty perustuslakiteksti että johdettu oikeus. Komitea on myös pyrkinyt saamaan mukaan asiasta kiinnostuneet tahot sekä yhteisön kuluttajalainsäädännön asiantuntijat.

(2) Tämä tulee selkeästi esille uudessa, 11. toukokuuta 2005 annetussa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä 2005/29/EY (EUVL L 149, 11.6.2005) ja yhteisön toimintaohjelmassa terveyden ja kuluttajansuojan alalla (2007–2013) (KOM(2005) 115 lopullinen). Kuvaavaa on myös se, että ehdotus asetukseksi myynninedistämisestä sisämarkkinoilla vedettiin pois (KOM(2005) 462 lopullinen, 27.9.2005).

2.1.1 Tietoisina 153 artiklan nykyisen muotoilun heikkouksista monet katsoivat, että ne ovat johtaneet siihen, ettei kyseistä artiklaa käytetä johdetun oikeuden oikeusperustana kuluttajien oikeuksia ja etuja edistävissä asioissa eikä Euroopan unionin kuluttajapolitiikan kehittämisessä. Kuluttajapolitiikalle olisi siis yksinomaan hyötyä siitä, että se saisi asianmukaisen, toimivan ja tehokkaan oikeusperustan.

2.2 Unionin toimielimet ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, kuluttajajärjestöt ja työmarkkinaosapuolet olisivat ensimmäisiä, jotka hyötyisivät kuluttajapolitiikan oikeusperustan parantamisesta perustamissopimuksessa.

2.2.1 ETSK:n, joka on järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalinen edustaja, katsotaan olevan etuoikeutetussa asemassa viemään tämän tehtävän onnistuneesti päätökseen työmarkkinaosapuolien välisen vuoropuhelun hengessä ja akateemisten alan asiantuntijoiden tuella.

2.2.2 ETSK katsoo, että kuluttajapolitiikka on selkeästi yksi unionin kansalaisia kaikkein lähinnä olevista politiikanaloista. Se voi — ja sen pitää — vaikuttaa suuresti siihen, että kansalaiset pitävät unionin ihanteita ominaan silloin, kun ihanteet vastaavat kansalaisten tarpeita ja toiveita.

2.2.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kuuli 14. loka-kuuta 2005 lukuisia eri edustajia, jotka olivat vastanneet tarkoitusta varten laadittuun kyselyyn. Kyseisessä yhteydessä kerätyt mielipiteet ja ehdotukset ovat antaneet hyvän pohjan lausunolle. ETSK kiittää sydämellisesti kaikkia, jotka ovat osallistuneet lausunnon laatimiseen<sup>(3)</sup>.

### 3. Kuluttajapolitiikan oikeudellinen kehys

3.1 Kuluttajia suojelevan politiikan nykyinen oikeusperusta on perustamissopimuksen XIV osaston ”kuluttajansuoja” 153 artikla. Kyseinen artikla kuuluu seuraavasti:

1. Kuluttajien etujen suojaamiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi yhteisö myötävaikuttaa kuluttajien terveyden, turvallisuuden ja taloudellisten etujen suojaami-

<sup>(3)</sup> Lokakuun 14. päivänä 2005 järjestettyyn kuulemiseen osallistuivat Carlos Almaraz (UNICE), professori Thierry Bourgoignie (Quebecin yliopisto, Montreal), Nuria Rodríguez (Euroopan kuluttajaliitto), Denis Labatut ja Kalliopi Spyridaki (UGAL – Union of Groups of Independant Retailers of Europe), Jon-Andreas Lange (Norjan kuluttajaneuvosto Forbrukerrådet), William Vidonja (Euroopan vakuutuskomitea CEA), Patrick von Braunmühl (Verbraucherzentrale Bundesverband – vzbv) ja J.J. van Breemen (VNO NVW).

Lisäksi muutamalle kymmenelle oikeusoppineelle ja tiedemaailman edustajalle eri puolille Eurooppaa lähetettyyn kyselyyn saatiin kirjallisia kommentteja seuraavilta henkilöiltä: professori Thierry Bourgoignie (Quebecin yliopisto, Montreal), professori Jean Calais-Auloy (oikeus- ja taloustieteellinen tiedekunta, Montpellier'n yliopisto), Stephen Crampton, (Which?), professori Mário Frota (APDC – Associação Portuguesa de Direito do Consumo), Cornelia Kutterer (Euroopan kuluttajaliitto), Jon-Andreas Lange (Norjan kuluttajaneuvosto Forbrukerrådet), René-Claude Mäder (CLCV – Consommation, Logement et Cadre de Vie), professori Stephen Weatherill (ECLG – European Consumer Law Group), professori Hans Micklitz (Institut für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht, Bambergin yliopisto), Gaëlle Patetta (UFC–Que Choisir), professori Norbert Reich (Fachbereich Rechtswissenschaften, Brämenin yliopisto). Kommentteja saatiin myös UNICE:lta ja EuroCommerce-järjestöltä.

seen sekä edistää kuluttajien oikeutta tiedonsaantiin ja koulutukseen sekä oikeutta järjestäytyä etujensa valvomiseksi.

2. Kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon yhteisön muita politiikkoja ja muuta toimintaa määrittäessä ja toteutettaessa.

3. Yhteisö myötävaikuttaa kohdassa 1 mainittujen tavoitteiden toteuttamiseen:

a) toimenpiteillä, jotka se 95 artiklan nojalla toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamisen yhteydessä;

b) toimenpiteillä, jotka tukevat ja täydentävät jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa ja joilla sitä seurataan.

4. Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet.

5. *Toimenpiteet, jotka on vahvistettu 4 kohdan mukaisesti, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimia. Näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa. Niistä ilmoitetaan komissiolle. (\*)*

3.2 Jotta kuluttajansuoja voitaisiin ottaa Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvaksi asiaksi, siitä on annettava erillinen määräys perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisesti. Kyseisen artiklan konsolidoitu versio kuuluu seuraavasti:

Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio, yhteisön tuomioistuin ja tilintarkastustuomioistuin käyttävät toimivaltuuksiaan yhtäältä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten sekä niiden muuttamisesta tai täydentämisestä myöhemmin tehtyjen sopimusten ja asiakirjojen määräyksissä sekä toisaalta tämän sopimuksen muissa määräyksissä määrättyin edellytyksin ja niissä määrättyssä tarkoituksessa.

3.3 Tämän säännön — jonka mukaan siis jäsenvaltioilla on valta määrittellä oma toimivaltansa — merkitystä on korostettava, sillä puutteet, tekstin epätarkkuudet ja ristiriitaisuus saattavat mitätöidä myöhemmät säännöt, jotka unionin toimielimet hyväksyvät perustamissopimuksen nojalla.

<sup>(4)</sup> Kyseisen artiklan lisäksi kuluttajapolitiikan perustana on myös EU:n perustamissopimuksen muita määräyksiä, joista voidaan mainita heti johdanto-osassa jäsenvaltioille esitetty vetoisuus ”edistää kansojensa taloudellista ja sosiaalista edistystä ottaen huomioon kestävän kehityksen periaatteen ja osana sisämarkkinoiden toteutumista” sekä ottaa käyttöön yhteinen kansalaisuus maidensa kansalaisille. Lisäksi voidaan mainita perustamissopimuksen 2 ja 6 artikla sekä 2 artikla, 3 artiklan 1 kohdan t alakohta, 17 artiklan 2 kohta, 33 artiklan 1 kohdan e alakohta, 34 artiklan 2 kohdan toinen alakohta, 75 artiklan 3 kohdan toinen alakohta, 81 artiklan 3 kohta sekä EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan a alakohta sellaisena kuin se on muutettuna Nizzan sopimuksella.

3.4 Tässä vaiheessa on aiheellista muistuttaa, että tuomioistuin totesi 5. lokakuuta 2000 antamassaan tuomiossa, että 100 a artiklan (nykyinen 95 artikla) perusteella hyväksytyin toimen tosiasiallisena tarkoituksena tulee olla sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edellytysten parantaminen. Tuomioistuin huomauttaa, että jos sen perustelemiseksi, että 100 a artiklaa käytetään oikeudellisena perustana, riittäisi se, että todettaisiin jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä olevan eroja ja että perusvapauksiin kohdistuvien esteiden tai tästä aiheutuvien kilpailun vääristymien abstrakti vaara olisi olemassa, oikeudellisen perustan noudattamista koskeva tuomioistuINVALVONTA voisi menettää kaiken merkityksensä <sup>(5)</sup>.

3.5 Tämä selkeän ja siten kansainvälisesti valvottavan oikeusperustan vaatimus on otettava huomioon myös poliittisella tasolla ilmeisenä rakenteellisenä merkinä kuluttajansuojapolitiikan tarpeesta. Tässä yhteydessä on hyvä muistuttaa, että 17. ja 28. helmikuuta 1986 tehty Euroopan yhtenäisasiakirja korjasi osittain Rooman sopimuksessa olleita puutteita tuomalla mukanaan kokonaan ympäristölle omistettun osaston, joka muodostuu 130 r — 130 t artiklasta (nykyään 174—176 artikla). Perustamissopimuksen 175 artiklan tavoitteet ja yhteisön ympäristöalan toimien laatimista varten tässä samassa tekstissä määritellyt kriteerit ovat ilman muuta edistäneet tehokkaiden normien saamista alalle.

3.5.1 Perustamissopimuksen 175 ja 153 artiklan vertailu osoittaa selkeästi, että itse oikeusperustan laatu on ratkaiseva myöhempien toimien kannalta. Ympäristöalalla tavoitteet on ilmaistu selkeästi ja tarkasti.

Perustamissopimuksen 175 artiklassa määritellään lisäksi periaatteet, jotka ovat yhteisön ympäristöalan toimien taustalla.

Myös 175 artiklan 3 kohdassa määritellyt tekniset tekijät vaikuttavat ympäristöpolitiikan järjestyneeseen ja hyödylliseen soveltamiseen.

3.5.2 Silloin kun yhteisön lainsäätäjällä on harkintavalta arvioida niiden toimenpiteiden asianmukaisuutta, jotka se aikoo hyväksyä, on selvää, että oikeusperustan laatu on tärkeä, sillä se vähentää selkeiden arviointivirheiden, vallan väärinkäytön ja harkintavallan selkeän ylittämisen mahdollisuutta <sup>(6)</sup>.

#### 4. Onko 153 artikla asianmukainen oikeusperusta yhteisön kuluttajapolitiikalle?

4.1 Näiden opetusten valossa on todettava, että perustamissopimuksen nykyistä 153 artiklaa ei voida enää pitää oikeusperustana, joka tarjoaisi riittävät takeet kuluttajien suojelun tavoitteiden kannalta.

4.2 On aiheellista muistuttaa, että eurooppalainen kuluttajalainsäädäntö on näin ollen kehittynyt lähinnä perustamissopimuksen 95 artiklan antaman viitepohjan ympärille, ja se perustuu suurelta sisämarkkinoiden toteuttamisen edistämiseen. Kuluttajansuojapolitiikassa pyritään tietysti laaja-alaisuuteen, ja

<sup>(5)</sup> Yhteisöjen tuomioistuin, 5. lokakuuta 2000, Saksan liittotasavalta vastaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, asia C-376/98, oikeustapauskokoelma 2000 sivu I-8419. Ks. erityisesti tuomion kohdat 76–89.

<sup>(6)</sup> Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20. lokakuuta 1977, SA Roquette Frères, asia 29/77, oikeustapauskokoelma 1977, sivu 1835.

perustamissopimuksen muilla aloilla viitataan erikseen tarpeeseen ottaa kuluttajansuoja huomioon. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että 153 artikla on nyky muodossaan riittävä.

4.3 On myös todettava, että kuluttajia suojelevia ja puolustavia toimia on hyväksytty vain poikkeuksellisesti 153 artiklan (aiemmin 129 a artiklan) perusteella.

4.4 Kuluttajapolitiikasta on tullut näin ollen vain sisämarkkinasääntöjen lisäjuonne. Tämän kritiikin lisäksi on vielä viitattava yhteisöjen tuomioistuimen 5. lokakuuta 2000 antaman tuomion <sup>(7)</sup> seurauksiin, jotka mainittiin edellä. Oikeuskäytäntöön liittyvä epävarmuus saattaa johtaa siihen, että jopa kuluttajansuoja-alalla hyväksytyt tietyt direktiivien (takuu, kotimyynti jne.) oikeusperusta kyseenalaistetaan erityisesti ennakkoratkaisumenettelyissä.

4.5 Nykyisessä tekstissä määritellään myös kuluttajansuojan korkean tason kriteeri. Perustamissopimuksen 153 artiklassa määritelty kuluttajansuojan korkea taso ei johda välttämättä siihen, että jäsenvaltioissa pyritään oikeusjärjestelmään, joka tarjoaa parhaimmat takuut. Perustamissopimuksen 153 artiklan 5 kohta mahdollistaa tällaisessa tapauksessa sen, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa paremman suojan tarjoavia oikeusjärjestelmiä, kunhan ne ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa.

4.5.1 Kuluttajansuojan korkean tason määrittäminen ei ole myöskään helppoa. Muuttujia, jotka tulee ottaa huomioon, ei ole mainittu 153 artiklassa, ja ne saattavat johtaa erilaisiin tulkinnaongelmiin.

4.6 Vaikuttaa siis siltä, että oikeusperusta on nyt tarkistettava seuraavassa esitettävien seikkojen valossa.

4.6.1 Kuluttajansuojapolitiikan tulee kuulua unionin toimivaltaan, eikä sen tule vain täydentää jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa. Onkin paradoksaalista pitää kuluttajansuojapolitiikkaa, jonka katsotaan voivan edistää sisämarkkinoiden parantamista, jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvana alana.

4.6.2 Kuluttajien terveys, turvallisuus ja taloudellisten etujen suojaaminen esitetään aloina, joihin Euroopan unionin tulee myötävaikuttaa. Ne tulisi ennemminkin nähdä tavoitteina, joita on epäilemättä vielä laajennettava. Onko kuluttajien taloudelliset edut ainoat, jotka on otettava huomioon? Taloudellisten etujen edistämisen ja niiden suojaamisen välillä on ilmeinen riskiä.

4.6.3 Oikeus tiedonsaantiin, koulutukseen ja järjestäytymiseen näiden etujen valvomiseksi ovat periaatteita, jotka tulisi tunnustaa unionin politiikkaa määrittäviksi perussäännöiksi.

4.6.4 Koska kriteerejä, jotka on otettava huomioon suojan korkean tason arvioimiseksi, ei ole määritelty, ne on mainittava perustamissopimuksessa.

<sup>(7)</sup> Asia C-376/98, oikeustapauskokoelma 2000 sivu I-8498, Saksan liittotasavalta vastaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto.

4.6.5 Pohdinnoissa, jotka koskevat kuluttajansuojan itsestä oikeusperustaa, on otettava huomioon yhteisön politiikan etusijan tunnustaminen sekä sisällöllisesti että muodollisesti. Kaksijakoisen subsidiariteetin periaate on ilman muuta rajoite, joka lamauttaa kuluttajansuojaa kehittävä poliittikka sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolla. Perustamissopimuksen 153 artiklan taustalla oleva kaksijakoinen subsidiariteetti on näin ollen hylättävä.

4.6.6 Perustamissopimuksen antamassa oikeusperustassa on myös pyrittävä siihen, ettei kuluttajaa vain suojella ja puolusteta, vaan että myös kuluttaja on aktiivinen. Kuluttaja on kansalainen, jolla tulee olla oikeus ilmaista näkemyksensä ja tulla kuulluksi yhteiskunnan hänelle tarjoamista vaihtoehdoista.

4.6.7 Olisi myös pohdittava sitä, tulisiko niissä perustamissopimuksen määräyksissä, jotka koskevat mahdollisuutta vedota tuomioistuimeen, myöntää kuluttajajärjestöille mahdollisuus vedota suoraan tuomioistuimeen, sillä ne ovat edustusryhmiä, joita Euroopan unionin säädökset koskevat.

4.6.8 Lisäksi on todettava, että perustamissopimuksen teksti nyky muodossaan perustuu rajoittuneeseen näkemykseen kuluttajansuojasta, sillä siinä keskitytään lähes yksinomaan tiedon saannin etuihin.

## 5. Tavoitteet, periaatteet ja kriteerit kuluttajapolitiikan oikeusperusta määrittelemiseksi

5.1 Mitkä ovat ne kriteerit, joilla tulee yleisesti määritellä oikeusperustan laatu perustamissopimuksessa?

Edellä esitettyjen seikkojen pohjalta voidaan todeta, että oikeusperustan tulee

- olla selkeä ja tarkka
- sisältää kyseisen politiikan tavoitteet, peruseriaatteet ja täytäntöönpanon kriteerit
- olla riippumaton.

Nämä ominaisuudet ovat oleellisia pyrittäessä ratkaisemaan edellä esitettyjä ongelmia.

5.2 Mukaan voidaan liittää myös lisäkysymyksiä oikeusperustan täydentämiseksi. Näin ollen on pohdittava yhdenmukaistamisen laadun vaihtoehtoja. Komissio tukee erityisesti maksimaalista tai täydellistä yhdenmukaistamista. Valitun suojan tason tulee tosin olla korkea, sillä muuten maksimaalinen tai täydellinen yhdenmukaistaminen saattaa olla haitaksi kuluttajien eduille.

5.3 Ehdotetulla tekstillä pyritään muuttamaan perustamissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan t alakohtaa ilmaisemalla selkeästi, että kuluttajien etuja edistävä ja suojaava politiikka on yksi toimielinten tavoitteista.

5.4 Ehdotettu 153 artikla jakautuu kolmeen osaan:

5.4.1 Siinä luetellaan Euroopan unionin kuluttajapolitiikan tavoitteet. Tavoitteet ovat perinteiset. On kuitenkin korostettava niiden tiettyjä erityispiirteitä:

— Uutuutena on se, että edistetään oikeutta tiedonsaantiin, koulutukseen, osallistumiseen ja järjestäytymiseen kuluttajien etujen valvomiseksi ja edustamiseksi erityisesti tunnus-tamalla yksilölliset ja yhteiset oikeudet alalla. Tämä on nimenomainen merkki siitä, että yhteiskannemekanismin lisäksi on luotava myös menettelyjä, joiden avulla kuluttajat voidaan saada kollektiivisesti mukaan heitä koskevien sääntöjen laatimiseen.

— Kuluttajien terveyden ja turvallisuuden suojelu on ilmeisen perinteinen aihe, joka on vahvistettava yhdeksi perustamissopimuksen tavoitteista.

— Kuluttajien oikeudellisten, taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen etujen edistäminen muodostaa myös uuden elementin. Kuluttajan katsotaan siis olevan yhteiskunnallinen toimija eikä vain tuotteiden ja palvelujen käyttäjä. Näiden etujen edistämisen tunnustaminen johtaa myös kestävä kehityksen politiikkojen laatimiseen. Sama pätee myös kuluttajien etujen edistämisen ja asianmukaisen ympäristönsuojelun tiivistä yhdistävän politiikan laatimiseen.

5.4.2 Perustamissopimuksen 153 artiklan muotoilussa voidaan tuoda esille seuraavat periaatteet:

- ennaltaehkäisevä toiminta
- rikkomusten tehokas oikaiseminen
- kestävä kulutuksen kehittäminen
- riskin aiheuttaja on maksaja
- osallistuminen.

Nämä viisi periaatetta ovat välttämättömiä edellä kuvatun kaltaisen politiikan onnistuneeksi toteuttamiseksi.

5.4.3 Ehdotetussa tekstissä muistutetaan perinteisesti, että itsenäiseen perustaan tässä yhteydessä kuuluvat vaatimukset tulee ottaa huomioon myös Euroopan unionin muiden politiikkojen kehittämisessä.

5.4.4 Tietty parametrit on otettava huomioon erityisesti silloin, kun laaditaan toimenpiteitä. Suojan korkean tason käsitteessä otetaan huomioon muun muassa käytettävissä olevat sosioekonomiset tiedot, joiden avulla voidaan määritellä täsmällisesti kuluttajien käyttäytyminen markkinoilla olevia tuotteita ja palveluja hankittaessa ja niitä käytettäessä. Myös yhteiskannet on tunnustettava selkeästi.

5.4.5 Ehdotetussa 153 a artiklassa määritellään politiikka, jota neuvoston on seurattava.

Yksi kysymys, josta on keskusteltu, on direktiivien suorat vaikutukset. Ehdotetun ratkaisun mukaan yhdenmukaistamistekniikka tulisi suosia asetuksia. Se tekee direktiivien vaikutuksista käytävän keskustelun turhaksi. Tarkoituksena on luoda joustava menetelmä, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden kannantoihin silloin, kun ne aikovat pitää voimassa ja toteuttaa suoja-toimia.

Tämä ratkaisu edistää maksimaalista yhdenmukaistamista, tosin tapauskohtaisesti harkiten.



5.4.6 Uutuutena 153 artiklan tekstissä on, että siinä kuluttajajärjestöt lisätään perustamissopimuksen 230 artiklassa tarkoitettuihin kohderyhmiin. Toisin sanoen järjestöt voivat vedota suoraan yhteisön tuomioistuimeen, jos ne katsovat, että yhteisön säädöksissä ei noudateta perustamissopimuksen määräyksiä.

## 6. Päätelmä: uutta oikeusperustaa koskeva ehdotus

Edellä esitettyjen tietojen pohjalta tehdään seuraavasti muotoiltu ehdotus:

### 153 artikla

”1. Yhteisön kuluttajapolitiikalla on seuraavat tavoitteet:

— edistetään oikeutta tiedonsaantiin, koulutukseen, osallistumiseen ja järjestäytymiseen kuluttajien etujen valvomiseksi ja edustamiseksi erityisesti tunnustamalla yksilölliset ja yhteiset oikeudet alalla

— suojellaan kuluttajien terveyttä ja turvallisuutta

— edistetään kuluttajien oikeudellisia, taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia etuja.

2. Yhteisön kuluttajansuojapolitiikalla pyritään varmistamaan suojan korkein mahdollinen taso. Kuluttajansuojapolitiikka perustuu seuraaviin periaatteisiin:

— ennaltaehkäisevän toiminnan periaate

— kuluttajien yksilöllisiä ja yhteisiä etuja loukkaavien toimien tehokkaan oikaisemisen periaate

— periaate siitä, että riskin aiheuttaja on maksaja

— kestävä kulutus- ja kuluttajansuojapolitiikan kehittämisen periaate

— periaate kuluttajien osallistumisesta heidän etujansa edustavien tahojen välityksellä sääntöjen laatimiseen ja soveltamiseen.

3. Kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon yhteisön muita politiikkoja ja muuta toimintaa määriteltäessä ja toteutettaessa.

4. Kuluttajansuoja-alan toimien laatimisessa yhteisö ottaa huomioon seuraavat seikat:

— kuluttajille jäsenvaltioissa tunnustettu suojan korkea taso

— käytettävissä olevat sosioekonomiset tiedot, jotka liittyvät markkinoilla olevien tuotteiden ja palvelujen hankintaan ja käyttöön

— tehokas kanne oikeus silloin, kun kuluttajien oikeuksia tai etuja loukataan, erityisesti siten, että tunnustetaan yhteistä etua koskevat toimet

### 153 a artikla

1. Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan 153 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Näitä toimenpiteitä tarkistetaan säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa, että ne takaavat edelleenkin kuluttajansuojan korkean tason.

2. Yhdenmukaistamistoimenpiteet, jotka on vahvistettu 1 kohdan mukaisesti, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa ja toteuttamasta tiukempia suojatoimia. Näiden toimien on oltava sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa. Niistä ilmoitetaan komissiolle.

3. Komissio päättää kuuden kuukauden kuluessa 3 kohdassa tarkoitettua ilmoituksesta kansallisen toimenpiteen hylkäämisestä mainiten perusteluissa erityisesti sen, muodostaako toimenpide esteen sisämarkkinoiden toiminnalle. Jos päätöstä ei tehdä kyseisen määräajan kuluessa, toimenpide katsotaan hyväksytyksi, paitsi jos asian monimutkaisuus vaatii määräajan pidentämistä korkeintaan vuoteen, jolloin jäsenvaltio saa asiasta ilmoituksen ensimmäisten kuuden kuukauden aikana.

4. Komissio varmistaa tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa toimenpiteiden tehokkaan toteuttamisen kuluttajien oikeuksien ja etujen edistämiseksi. Jäsenvaltioiden on erityisesti ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin

a) tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten määrittämiseksi ja soveltamiseksi silloin, kun toimitaan kuluttajansuojaa koskevia velvoitteita tai kieltoja määrävien toimenpiteiden vastaisesti

b) edellä mainittujen rikkomusten lopettamiseksi

c) sellaisten yksinkertaisten oikeudellisten ja muiden menettelyjen asettamiseksi, joiden avulla voidaan ennaltaehkäistä ja oikaista kuluttajien oikeuksien ja etujen vastaisia toimia ja varmistaa aiheutuneiden vahinkojen oikeudenmukainen korvaaminen.

5. Jäsenvaltioiden sisäisen oikeuden tai Euroopan komission asianmukaisesti tunnustamien kuluttajajärjestöjen katsotaan kuuluvan tämän artiklan ja 153 artiklan mukaisesti toteutettujen toimenpiteiden kohderyhmään sopimuksen 230 artiklan mukaisesti.”

Bryssel 20. huhtikuuta 2006.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

## LIITE I

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

Keskustelussa hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat äänestyksessä vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

**Kohta 1.3**

Poistetaan koko kohta.

*Perustelu*

Kohdassa 1.3 esitetään painava väite: "Maastrichtin sopimuksen jälkeen kuluttajansuojapolitiikan toimien uudeksi oikeusperustaksi Euroopan unionissa tuli 129 a artikla, joka osoittautui pian riittämättömäksi täysipainoisen politiikan kehittämiseksi alaa varten." Tällaisen vakavan arvostelun tueksi ei löydy minkäänlaisia todisteita.

**Äänestystulos**

Puolesta 23

Vastaa 39

Pidättyi 5

**Kohta 1.4**

Poistetaan koko kohta.

*Perustelu*

Kohdassa 1.4 esitetään painava väite: "Se, että tätä oikeusperustaa ei vuosien saatossa sovellettu paljoakaan, osoitti, ettei se ollut asianmukainen ja tehokas oikeusperusta kuluttajien etuja suojelevan todellisen yhteisöntason politiikan edistämiseksi". Tällaisen vakavan arvostelun tueksi ei löydy minkäänlaisia todisteita.

**Äänestystulos**

Puolesta 23

Vastaa 39

Pidättyi 5

**Kohta 1.5**

Poistetaan kohta kokonaisuudessaan.

*Perustelu*

Kohta sisältää jyrkän toteamuksen: "Amsterdamin sopimuksen uuden 153 artiklan mukanaan tuomilla muutoksilla ei pystytty korjaamaan esille tulleita puutteita. Euroopan perustuslain hyväksymistä varten ehdotetut tekstit eivät myöskään tuoneet ratkaisua näihin kysymyksiin." Tällaiselle ankaralle kritiikille ei anneta mitään perusteita.

**Äänestystulos**

Puolesta 23

Vastaa 39

Pidättyi 5

**Kohta 4.6.1**

Poistetaan koko kohta.

*Perustelu*

Kyseisen kohdan mukaan kuluttajansuojapolitiikan tulee kuulua EU:n toimivaltaan. Siinä tapauksessa jäsenvaltioilla ei enää olisi mahdollisuutta laatia parempia sääntöjä kuluttajien aseman turvaamiseksi.

**Äänestystulos**

Puolesta 26

Vastaa 35

Pidättyi 8

**Kohta 4.6.7**

Poistetaan kohta kokonaan.

*Perustelu*

Kuluttajajärjestöille ei tulisi antaa mahdollisuutta vedota suoraan tuomioistuimeen. Muuten kaikki etujärjestöt voisivat nostaa tuomioistuimessa kanteita jäsentensä nimissä, ja tällainen oikeus voisi johtaa tilanteisiin, joita on mahdoton hyväksyä (esimerkkejä on saatu Yhdysvalloissa nostetuista ryhmäkanteista).

**Äänestystulos**

Puolesta 30

Vastaa 38

Pidättyi 4

**Kohta 5.4.1**

Poistetaan tekstiä seuraavasti:

- ”— Uutuutena on se, että edistetään oikeutta tiedonsaantiin, koulutukseen, osallistumiseen ja järjestäytymiseen kuluttajien etujen valvomiseksi ja edustamiseksi erityisesti tunnustamalla yksilölliset ja yhteiset oikeudet alalla. Tämä on nimenomainen merkki siitä, että yhteiskannemekanismien lisäksi on luotava myös menettelyjä, joiden avulla kuluttajat voidaan saada kollektiivisesti mukaan heitä koskevien sääntöjen laatimiseen.”

*Perustelu*

Kuluttajajärjestöille ei tulisi antaa mahdollisuutta vedota suoraan tuomioistuimeen. Muuten kaikki etujärjestöt voisivat nostaa tuomioistuimessa kanteita jäsentensä nimissä, ja tällainen oikeus voisi johtaa tilanteisiin, joita on mahdoton hyväksyä (esimerkkejä on saatu Yhdysvalloissa nostetuista ryhmäkanteista).

**Äänestystulos**

Puolesta 30

Vastaa 40

Pidättyi 3

**Kohta 5.4.4**

Poistetaan viimeinen virke.

”Tietty parametrit on otettava huomioon erityisesti silloin, kun laaditaan toimenpiteitä. Suojan korkean tason käsitteessä otetaan huomioon muun muassa käytettävissä olevat sosioekonomiset tiedot, joiden avulla voidaan määritellä täsmällisesti kuluttajien käyttäytyminen markkinoilla olevia tuotteita ja palveluja hankittaessa ja niitä käytettäessä. Myös yhteiskanteet on tunnustettava selkeästi.”

*Perustelu*

Kuluttajajärjestöille ei tulisi antaa mahdollisuutta vedota suoraan tuomioistuimeen. Muuten kaikki etujärjestöt voisivat nostaa tuomioistuimessa kanteita jäsentensä nimissä, ja tällainen oikeus voisi johtaa tilanteisiin, joita on mahdoton hyväksyä (esimerkkejä on saatu Yhdysvalloissa nostetuista ryhmäkanteista).

**Äänestystulos**

Puolesta 27

Vastaan 42

Pidättyi 4

**Kohta 5.4.6**

Poistetaan kohta kokonaan.

*Perustelu*

Kuluttajajärjestöille ei tulisi antaa mahdollisuutta vedota suoraan tuomioistuimeen. Muuten kaikki etujärjestöt voisivat nostaa tuomioistuimessa kanteita jäsentensä nimissä, ja tällainen oikeus voisi johtaa tilanteisiin, joita on mahdoton hyväksyä (esimerkkejä on saatu Yhdysvalloissa nostetuista ryhmäkanteista).

**Äänestystulos**

Puolesta 26

Vastaan 44

Pidättyi 2

**Kohta 6**

Poistetaan kohta kokonaisuudessaan.

*Perustelu*

Kohta 6 sisältää kunnianhimoisen ehdotuksen kuluttajapolitiikan uudeksi oikeusperustaksi. Kuten kohtia 1.3, 1.4 ja 1.5 koskevissa muutosehdotuksissa todetaan, lausunnossa ei esitetä riittävästi perusteluja tällaisten muutosten tarpeellisuudelle. Sen sijaan että lausunnossa esitetään laajoja muutoksia kuluttajapolitiikan nykyiseen oikeusperustaan, siinä tulisi perustella selkeästi, miksi uuden oikeusperustan tulisi olla ensisijaisena tavoitteena, kun EY:n perustamissopimuksen tekstiä seuraavan kerran tarkistetaan.

**Äänestystulos**

Puolesta 23

Vastaan 39

Pidättyi 5

**Kohta 6, 153 artikla**

Poistetaan artiklan 4 kohdan viimeinen luetelmakohta.

~~"tehokas kanne-oikeus silloin, kun kuluttajien oikeuksia tai etuja loukataan, erityisesti siten, että tunnustetaan yhteistä etua koskevat toimet"~~

*Perustelu*

Kuluttajajärjestöille ei tulisi antaa mahdollisuutta vedota suoraan tuomioistuimeen. Muuten kaikki etujärjestöt voisivat nostaa tuomioistuimessa kanteita jäsentensä nimissä, ja tällainen oikeus voisi johtaa tilanteisiin, joita on mahdoton hyväksyä (esimerkkejä on saatu Yhdysvalloissa nostetuista ryhmäkanteista).

**Äänestystulos**

Puolesta 27

Vastaan 44

Pidättyi 2

**153 a artikla**

Poistetaan kohta 4



*Perustelu*

Kohdan perusteella kuluttajapolitiikasta tehtäisiin sisämarkkinasääntöjen alainen, mikä ei ole lausunnon muun sisällön mukaista.

**Äänestystulos**

Puolesta 27

Vastaaan 34

Pidättyi 14

---

*LIITE II***Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

Seuraava jaoston lausunnon kohta korvattiin täysistunnon hyväksymällä muutosehdotuksella, mutta se sai äänestyksessä vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

**Kohta 6 (153 a artikla)**

2. Yhdenmukaistamistoimenpiteet toteutetaan ensisijaisesti asetuksen muodossa.

**Äänestystulos**

31 kannatti virkkeen poistamista

24 vastusti

14 pidättyi äänestämästä

---