

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajaohjelmasta vuosiksi 2014–2020”

COM(2011) 707 final – 2011/0340 COD

(2012/C 181/16)

Esittelijä: **Reine-Claude MADER**

Euroopan parlamentti päätti 30. marraskuuta ja neuvosto 13. joulukuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset kuluttajaohjelmasta vuosiksi 2014–2020

COM(2011) 707 final – 2011/0340 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. maaliskuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. maaliskuuta 2012 pitämässään 479. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 109 ääntä puolesta ja 11 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Yhteenveto

1.1 Komissio on esittänyt ehdotuksensa asetukseksi kuluttajaohjelmasta vuosiksi 2014–2020 jatkona komission tiedonannolle ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia”. Tarkoituksena on, että ”vaikutusvaltaisesta kuluttajasta tulee sisämarkkinoiden keskeinen toimija”.

1.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että kuluttaja- ja terveysaiheisista ohjelmista annetaan erilliset ehdotukset, sillä näin kummankin asianmukainen käsittely on mahdollista.

1.3 Komitea panee merkille komission ilmoittaman aikomuksen nostaa kulutus keskeiselle sijalle EU:n politiikassa. Se onkin nykytilanteessa välttämätöntä. Komitea toteaa, että keinot, jotka on osoitettu tähän tavoitteeseen pääsemiseksi, ovat vaatimattomat, ja epäilee, riittävätkö valmiudet tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

1.4 ETSK panee merkille sitoumuksen ottaa käyttöön tilastollisia keinoja todellisen markkinatilanteen selvittämiseksi ja sen kehittymisen seuraamiseksi tilanteessa, joka on erittäin tiukka niin taloudellisesti kuin sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien osalta.

1.5 Komitea panee merkille aikomuksen ottaa käyttöön seurantaindikaattoreita, jotka ovat välttämättömiä varsinkin siksi, että ohjelma kattaa pitkän aikavälin nykytilanteesta eteenpäin.

1.6 ETSK painottaa tarvetta tiukentaa kaupan pidettyjen tuotteiden ja palvelujen turvallisuusvaatimuksia EU:n alueella. Tämä edellyttää valvonnan lisäämistä sekä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten välillä ja tehokkaita seuraamuksia niiden käyttöön.

1.7 Komitea tukee toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kehittää kuluttajavalistus- ja kuluttajakasvatusohjelmia ja tuoda esille hyviä käytänteitä riippumattomista lähteistä saadun hyödyllisen tiedon levittämiseksi. Komitea kehottaa kiinnittämään huomiota siihen, että kestäväan kuluttamiseen ohjaavien tietojen tulee olla todennettavissa, laadukkaita ja kaikkien saatavilla.

1.8 Riippumattomien kuluttajajärjestöjen rooli on tässä asiassa ratkaiseva. ETSK suosittaa, että niille myönnettävää rahoitusta lisätään tuntuvasti, jotta ne voivat ennen kaikkea hankkia tarvittavaa asiantuntemusta, semminkin kun niiden toimiala on hyvin laaja. Taloudellisen tasapainon ylläpitämiseksi on tärkeää, että järjestöt pystyvät täyttämään tehtävänsä eli toimimaan täysipainoisena vastavoimana.

1.9 ETSK kehottaa jäsenvaltioita tunnustamaan sisämarkkinoiden toteuttamiseen täysimittaisesti osallistuvien kansallisten kuluttajajyhdistysten aseman sekä tukemaan ja rahoittamaan niitä.

1.10 ETSK tukee aloitteita, joita ehdotetaan täydentämään tuomioistuinten ulkopuolisia riitojenratkaisukeinoja. Komitea huomauttaa kuitenkin, ettei tekstissä mainita ryhmäkannetta, joka on välttämätön keino lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi, kuten komitea on useissa lausunnoissaan korostanut.

2. Komission asetusehdotuksen pääkohdat

2.1 Komission ehdotuksen tarkoituksena on perustaa kuluttajaohjelma vuosiksi 2014–2020. Nyt perustettava ohjelma on vuosina 2007–2013 toteutetun kuluttajapolitiikkaa koskevan yhteisön toimintaohjelman seuraaja. Ohjelmalla vahvistetaan unionin toiminnan rahoituskehys.

2.2 Asetus on jatkoa komission tiedonannolle ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia”, jonka mukaan kansalaisille on annettava mahdollisuus osallistua sisämarkkinoihin täysimittaisesti.

2.3 Asetuksen laatimista edelsi kuluttajapolitiikkaa koskevan yhteisön toimintaohjelman (2007–2013) puolivälin vaikutustenarviointi, johon eri sidosryhmät osallistuivat.

2.4 Arvioinnissa kävi ilmi, että ohjelma oli tarjonnut lisäarvoa, vaikka siihen oli myönnetty vain vähän rahoitusta ja vaikka uudet yhteiskunta- ja ympäristöhaasteet oli otettu huomioon vain osittain.

2.5 Vuosien 2014–2020 ohjelmassa otetaan huomioon esitetyt kannanotot. Rahoitettavien toimien on oltava sidoksissa kysymyksiin, jotka liittyvät taloudelliseen, sosiaaliseen ja tekniseen ympäristöön. Niitä ovat muun muassa ongelmat, jotka liittyvät globalisoitumiseen, digitalisoitumiseen, tarpeeseen lisätä kulutusmallien kestävyyttä, väestön ikääntymiseen, sosiaaliseen syrjäytymiseen sekä muita heikommassa asemassa oleviin kuluttajiin.

2.6 Uudella ohjelmalla tuetaan edistymistä kohti tulevaisuuden kuluttajapolitiikan tavoitetta, jonka mukaan ”vaikutusvaltaisesta kuluttajasta tulee sisämarkkinoiden keskeinen toimija”.

2.7 Komission mukaan tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on suojeltava paremmin kuluttajien terveyttä, turvallisuutta ja taloudellisia etuja, edistettävä heidän oikeuttaan tiedonsaantiin ja valitukseen ja varmistettava, että heillä on helposti käytettävissään tehokkaita oikeussuojakeinoja.

2.8 Komissio ehdottaa, että tähän yleistavoitteeseen pyritään seuraavien neljän erityistavoitteen kautta:

- Vakiinnutetaan tuoteturvallisuus ja edistetään sitä tehokkaan markkinavalvonnan avulla kaikkialla EU:ssa.
- Kehitetään kuluttajakasvatusta ja -valistusta ja parannetaan kuluttajien tietoisuutta omista oikeuksistaan, kootaan näyttöä kuluttajapolitiikan perustaksi ja tuetaan kuluttajajärjestöjä.
- Vakiinnutetaan kuluttajien oikeudet etenkin sääntelytoiminnan avulla ja kehittämällä oikeussuojakeinoja.
- Tuetaan kuluttajien oikeuksien toteutumista lisäämällä lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä ja kehittämällä kuluttajaneuvontaa.

3. Komission ehdotuksen arviointi

3.1 ETSK kannattaa ohjelman tavoitetta, jonka mukaan ”vaikutusvaltaisesta kuluttajasta tulee sisämarkkinoiden keskeinen

toimija”. Komitea katsoo – kuten komissio perustellusti korostaa – että etusijalle olisi asetettava kuluttajien etujen ottaminen huomioon kaikessa unionin politiikassa, sillä kulutusmenojen osuus bkt:sta on 56 prosenttia ja kulutus on välttämätöntä kasvun saamiseksi uuteen nousuun.

3.2 EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden hallitusten tulee ryhtyä harjoittamaan 21. vuosisadan kuluttajapolitiikkaa ja myöntää, että kuluttajat ovat liikkeellepaneva voima ja erittäin merkittävä sidosryhmä, joka varmistaa markkinoiden sujuvan toiminnan. Todelliseen kilpailuun perustuvat markkinat eivät voi toimia ilman valvutuneita ja luottavia kuluttajia. Kuluttajan aseman vahvistuminen auttaa parantamaan tuotteiden ja palvelujen laatua ja tehostamaan markkinatalouden toimintaa.

3.3 Kuluttajapolitiikan rajoja tulee laajentaa, ja EU:n tulisi pyrkiä luomaan nykyistä enemmän kilpailukykyä ja innovaatioita kansalaisten hyväksi. Kuluttajapolitiikka on nostettava poliittisen asialistan kärkeen ja otettava osaksi kaikkia asiaankuulluvia poliittisia ja työohjelmia.

3.4 Komitea pitääkin valittavana, että Eurooppa 2020 -strategiaan myönnetty määräraha ovat selvästi pienemmät kuin asetettu tavoite edellyttäisi. Jos otetaan huomioon, että unionin 27 jäsenvaltiossa on yhteensä 500 miljoonaa kuluttajaa, summa on 5 senttiä vuodessa kuluttajaa kohden. Se on jopa vähemmän kuin vuosien 2007–2013 ohjelmassa, jossa summan arvioitiin komitean lausunnon mukaan ⁽¹⁾ olevan 7 senttiä.

3.5 ETSK kannattaa ohjelmassa vahvistettuja yleisiä suunta- viivoja, jotka perustuvat neljään erityistavoitteeseen. Ohjelma on suoraa jatkoa edelliselle ohjelmalle eikä sisällä uutuuksia, vaikka uudet teknologiat vaikuttavat markkinaolosuhteisiin. Komitea katsoo, että asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävissä olevat keinoja on täsmennettävä ja täydennettävä.

3.6 ETSK kehottaa Euroopan komissiota laatimaan luettelon kaikista unionin ohjelmista, joissa käsitellään ja joilla edistetään kuluttajien etujen esillä pitämistä ja suojelua, jotta kuluttajapolitiikasta tulisi osa kaikkia EU:n ohjelmia.

3.7 ETSK katsoo kuitenkin, että komission ehdotukseen on syytä lisätä viides tavoite, joka liittyy kuluttajien edustukseen ja osallistumiseen. ETSK pitää luonnollisesti tervetulleena kuluttajien etujärjestöjen valmiuksien kehittämisen sekä järjestöjen ja niiden asiantuntemuksen tukemisen sisällyttämistä komission ohjelmaan. Kuluttajien parempi edustus ja valmiuksien kehittäminen ovat asioita, jotka tulisi ottaa erilliseksi tavoitteeksi. Jotta komission lupaus eli kuluttajien ottaminen EU:n päätöksenteon ytimeen toteutuisi, ohjelmaa olisi muutettava siten, että siihen lisätään viides tavoite.

⁽¹⁾ EUVL C 88, 11.4.2006, s. 1.

3.8 Osa kuluttajaohjelman määrärahoista (matkakulut, valmistelutyö ja osallistuminen asiantuntijaryhmiin) tulisi osoittaa tähän, jotta voitaisiin parantaa kuluttajien edustusta eli ottaa riippumattomat kuluttajajärjestöt mukaan erilaisiin asiantuntijaryhmiin, joissa kaivataan kuluttajanäkökulmaa. Myös muista EU:n ohjelmista olisi tarvittaessa varattava erityiset määrärahat kuluttajien etujärjestöjen osallistumisen tukemiseen.

3.9 ETSK muistuttaa komissiota tarpeesta esittää kunnianhimoinen "Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelma" (joka sisältyy komission vuoden 2012 työohjelmaan vuoden 2012 toisella neljänneksellä) ja ottaa lähtökohdaksi kuluttajien aseman vahvistaminen (voimaannuttaminen) sosiaalisen markkinatalouden periaatteita noudattaen, kuten Euroopan parlamentin hyväksymissä teksteissä on vaadittu.

3.10 Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaa koskevassa ehdotuksessa on aidosti pyrittävä vahvistamaan kuluttajan asemaa siten, että lähtökohdaksi otetaan turvallisuus, tarpeellinen valistus ja kasvatus, oikeudet, oikeussuojakeinot sekä täytäntöönpanotoimenpiteet.

3.11 EU:n kuluttajien vastuullistaminen ei kuitenkaan saa merkitä vastuun siirtämistä kuluttajille, vaan kuluttajaohjelmalla on ennen kaikkea luotava edellytykset oikeudenmukaisille ja tasapuolisille markkinoille, joilla kuluttajat voivat kuluttaa luotavasti ja vapaasti olinpaikastaan riippumatta. Luottamukseen liittyy myös tarve saada riittävästi tietoa ja puolueetonta neuvontaa oikeuksista, jotta kuluttajat voivat tehdä valvutuneita päätöksiä.

3.12 ETSK korostaa tarvetta varmistaa Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelman ja kuluttajaohjelmasta annetun asetusehdotuksen ajallinen johdonmukaisuus, jotta ohjelma ja strategiset tavoitteet ovat keskenään johdonmukaisia ja laadukkaita.

3.13 Komitea haluaakin korostaa tarvetta varmistaa kuluttajansuojan korkea taso (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artikla) komission laatimissa lainsäädäntö- ja sääntelyehdotuksissa. Komitea muistuttaa, että valittua yhdenmukaistamisen tasoa on tarkistettava, eikä yhdenmukaistaminen saa missään tapauksessa johtaa eurooppalaisten kuluttajien oikeuksien heikentymiseen tai antaa siihen tilaisuutta, kuluttajien alkuperävaltiosta riippumatta. ETSK vastustaa kaikkia aloitteita, kuten valinnaista järjestelmää, joissa voidaan kyseenalaistaa nykyisen tasoinen suoja, jolla suojellaan kuluttajia eli sopimuksen heikompia osapuolia, joilla ei aina ole mahdollisuutta saada apua.

3.14 ETSK katsoo lisäksi, että kuluttajien ja heidän edustajiensa kuulemisesta on saatava takeet heitä koskevia tekstejä tai toimia laadittaessa ja että heidän käytettävissään olevia resursseja on vahvistettava.

3.15 ETSK kiinnittää erityistä huomiota toimenpiteisiin, joilla parannetaan tuoteturvallisuutta koko markkinoilla. Komitea tukee erityisten yhteistyöhankkeiden toteuttamista direktiivin 2001/95/EY⁽²⁾ mukaisesti sekä tutkimuksia uusien standardien tai uusien turvallisuusvaatimusten asettamiseksi. Komitea pohtii valvonnasta vastaavien tahojen resurssien riittävyttä, kun otetaan huomioon niiden käsiteltävänä olevat ongelmat. Komitean mielestä olisi tarpeen järjestää komission koordinoimia kansallisia tiedotuskampanjoita.

3.16 ETSK hyväksyy ehdotetut kuluttajille suunnatut tiedotus- ja valistustoimenpiteet. Kuluttajansuojan parantaminen näiltä kahdelta osin auttaa kuluttajia tuntemaan oikeutensa paremmin ja suhtautumaan näin kulutukseen luottavaisemmin. ETSK korostaa tässä yhteydessä, että unionin säädöstehtävien tulee olla läpinäkyvämpiä ja kansalaisten näkökulmasta ymmärrettävämpiä.

3.17 Komitea kannattaa tietokantojen perustamista siten, että tehdään tutkimuksia ja analyysejä ja laaditaan tilastoja. Tietokantojen tehtävänä on parantaa markkinatuntemusta, jotta voidaan muotoilla toimintalinjauksia kuluttajiin liittyvillä aloilla.

3.18 Komitea kehottaa komissiota löytämään ratkaisun nykyisen kuluttajaohjelman alaisen Dolceta-hankkeen puitteissa hankittujen tietojen ja osaamisen säilyttämiseksi, jotta tämä merkittävä investointi ei valu hukkaan, sillä sitä ei enää jatketa samanmuotoisena ja samansuuruisena.

3.19 Komitea katsoo, että kaikki markkinoiden avoimuutta parantavat aloitteet ovat erittäin tärkeitä, toteutettiinpa ne millä alalla hyvänsä, kuten rahoitustuotteiden, henkilötietojen suojan, energian, digitaaliteknologian ja televiestinnän taikka liikenteen alalla.

3.20 Vaikka valistus on tärkeää, jotta kuluttajat tiedostavat asemansa, oikeutensa ja velvoitteensa markkinoilla ja yhteiskunnassa ja muokkaavat käyttäytymistään sen mukaan, kuluttajapolitiikan näkökulmasta on syytä korostaa, että poliittiset päättäjät ja vilpilliset yritykset käyttävät joskus kuluttajavalistuksen puuttumista verukkeena, joka vapauttaa ne vastuusta ja oikeuttaa näkemään vähemmän vaivaa kuluttajamyönteisten olosuhteiden luomiseksi.

3.21 Komitea katsoo, että on tärkeää keskittyä ensisijaisesti kuluttajien oikeuksien täytäntöönpanoon ja kehittämiseen.

Komitea myös tukee komission kantaa, jonka mukaan on tärkeää päästä tavoitteeseen jakaa kaikille kuluttajille soveltuvaa tietoa.

⁽²⁾ EYVL L 11, 15.1.2002, s. 4.

3.22 On joka tapauksessa selvää, että kasvatuksen ja tiedotuksen parantamistavoitteita ei voida saavuttaa ilman erilaisten sosio-ekonomisten toimijoiden panosta. Komitea kannattaa ehdotusta tarkastella ensin nykytilannetta eli koota sekä tarvittaessa parannella ja hyödyntää hyviä käytänteitä siten, että käytöön otettavien toimien ja välineiden vaikutus kuluttajiin olisi todellinen. Tätä varten on välttämätöntä, että työhön osoitetaan huomattavasti voimavaroja.

3.23 Lisäksi on syytä keskittyä yritysten kouluttamiseen, sillä ne eivät valitettavasti aina tunne kuluttajien oikeuksia riittävän hyvin. Myös EU:n muissa ohjelmissa tulisi tarjota yrittäjille suunnattua kuluttajansuojai-aiheista koulutusta.

3.24 Kuluttajajärjestöjen tehtävänä on löytää ja tarjota johdonmukaisia ratkaisuja kuluttajien kohtaamiin ongelmiin ja edustaa kuluttajien etuja. Kuluttajien oikeuksien toteutumista edistävällä toiminnallaan ne auttavat osaltaan kehittämään oikeussääntöjä.

3.25 ETSK katsoo, että alueellisten, valtakunnallisten ja eurooppalaisten kuluttajajärjestöjen valmiuksia on vahvistettava merkittävästi lisäämällä tuntuvasti niille suunnattua rahoitusta, sillä ne ovat tällä alalla keskeisessä asemassa ja tarvitsevat yhä laajempaa asiantuntemusta. Komitea pitää erityisen tärkeänä näiden eri tasoilla toimivien yhdistysten tukemista ennen kaikkea niissä maissa, joissa kuluttajaliike ei ole riittävän kehittynyt.

3.26 ETSK panee merkille, että neljäsosa ohjelman talousarvosta osoitetaan Euroopan kuluttajakeskuksille. Investointi on erityisen tarpeellinen ja saa ETSK:n laajan tuen. ETSK pyytää komissiota esittämään jatkossakin vielä nykyistä yksityiskohtaisempia vuosikertomuksia kuluttajakeskusten toiminnasta. ETSK korostaa, että kertomusten on perustuttava täsmällisiin ja päteviin kriteereihin, jotta voidaan nähdä, että verkostosta on konkreettista hyötyä eurooppalaisille kuluttajille, vaikka verkostoa ei vielä tunnetaakaan riittävän hyvin.

3.27 Seuraavaan kuluttajapolitiiseen ohjelmaan sisällytetään merkittävä ennakoiva rahoitusmekanismi, jolla pyritään tukemaan kuluttajaliikkeen kehittymistä edelleen. Tämä on ratkaisevan tärkeä ohjelman osatekijä.

3.28 ETSK panee merkille, että komissio ilmoittaa suosivansa oikeussuojakeinoista yhteissäätelyyn tai itsesääntelyyn perustuvia ratkaisuja. Komitea pitää tervetulleina alan ammattilaisten tekemiä käytänteiden parantamiseen tähtääviä aloitteita. Komitea muistuttaa kuitenkin, että nk. pehmeän sääntelyn mukaiset käytänteet eivät voi korvata lainsäädäntö- tai sääntelykehystä.

3.29 ETSK tukee komission alulle panemia toimia, joilla parannetaan kuluttajien mahdollisuuksia turvautua vaihtoehtoisin riitojenratkaisukeinoihin, ja kannattaa ehdotusta niiden toimivuuden ja tehokkuuden seurannasta. Komitea katsoo, että näiden keinojen tehokkuus edellyttää kuluttajille suunnattujen järjestelmien riippumattomuuden varmistamista.

3.30 Komitea katsoo kuitenkin, että ehdotusta on täydennettävä, sillä kuluttajien oikeuksien vakiinnuttamiseksi tarvitaan myös tarkoituksenmukaisia oikeuskeinoja, joilla oikeuksia voidaan puolustaa. Kuten komitea on jo esittänyt vuosien 2007–2013 ohjelmasta antamassaan lausunnossa ja lausunnoissaan ryhmäkanteista yhteisön kuluttajansuojalainsäädännön alalla⁽³⁾ sekä aiheesta ”Valkoinen kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista”⁽⁴⁾, tarve vahvistaa oikeussuojaa ja erityisesti joukkokannemahdollisuutta olisi mainittava erikseen.

3.31 Komitea kannattaa ehdotettuja toimenpiteitä, joiden avulla pyritään varmistamaan lainsäädännön noudattaminen. Erityisen kannatettavia ovat kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyömekanismit sekä valvonnan koordinointi, sillä ne tehostavat toimintaa.

3.32 ETSK katsoo, että erityistä huomiota on kiinnitettävä riitojenratkaisuun ja myös online-riitojenratkaisujärjestelmiin. Komitea panee merkille, että uusia tavoitteita on asetettu muun muassa kuluttajakeskuksille, joiden tehtävänä on osallistua kuluttajatiedotuksen järjestämiseen ja rajatylittävien kiistojen ratkaisemiseen. Komitea pitää tärkeänä, että ohjelmasta tehdään väliarviointi, jotta ohjelmaa varten kaavailtua rahoitusta voidaan tarkistaa.

Bryssel 28. maaliskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽³⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1.

⁽⁴⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 40.