



Bryssel 6.11.2012
COM(2012) 635 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/22/EY soveltamisesta

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/22/EY soveltamisesta

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	2
2.	DIREKTIIVIN SOVELTAMINEN VUODESTA 2008 ETEENPÄIN	3
3.	DIREKTIIVIN VAIKUTUS KULUTTAJIIN	7
4.	KIELTOKANTEIDEN TOIMIVUUTTA HAITTAAVAT ESTEET.....	11
5.	SEURAAVAT VAIHEET	14
6.	PÄÄTELMÄT.....	16

1. JOHDANTO

Kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista 19 päivänä toukokuuta 1998 annetulla direktiivillä 98/27/EY¹ otettiin käyttöön hallinnollinen tai tuomioistuinmenettely, jolla kuluttajajärjestöt ja/tai viranomaiset voivat nostaa kieltokanteen lopettaakseen missä tahansa jäsenvaltiossa elinkeinonharjoittajan toimintatavan, joka on tiettyjen (direktiivin liitteessä lueteltujen) kuluttajansuojaa koskevien EU:n sääntöjen vastainen. Direktiiviä 98/27/EY on muutettu useaan kertaan (liitteeseen on lisätty uusia direktiivejä). Selkeyden vuoksi kyseinen direktiivi kodifioitiin direktiivillä 2009/22/EY, joka on nykyisin voimassa.

1.1. Direktiivin saattaminen osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja sen soveltaminen vuoteen 2008 asti

Ensimmäisessä kertomuksessa todettiin kieltokanteita koskevan direktiivin tärkeimpänä hyötynä olleen sen, että sillä otettiin käyttöön menettely, jonka avulla tietyt tahot voivat nostaa kieltokanteita kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi kussakin jäsenvaltiossa. Näitä menettelyjä on käytetty menestyksekkäästi kansallisissa oikeudenloukkauksissa, mutta rajat ylittävissä loukkaustapauksissa niiden merkitys on ollut vähäisempi. Sekä jäsenvaltioiden että asianosaisten mukaan tärkeimmät syyt sille, että kieltokanteita on nostettu toisissa jäsenvaltioissa niin vähän, ovat muissa jäsenvaltioissa toteutettujen toimien kustannukset, monimutkaisuus ja pitkä kesto.

Komission kertomuksessa korostettiin lisäksi, että sitä, miksi viranomaiset ovat käyttäneet kieltokanteita koskevaa menettelyä niin vähän rajat ylittävissä rikkomistapauksissa, selittää osaltaan myös täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä kuluttajansuojalakien täytäntöönpanossa (asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä)

¹ Direktiivin teksti (EUVL L 110, 1.5.2009, s. 30–36) on saatavilla internetosoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0022:FI:NOT>.

annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004² voimaantulo, sillä asetuksen mukaisista keskinäisen avunannon mekanismeista aiheutuu vähemmän kustannuksia.

1.2. Tämän kertomuksen metodologia ja tarkoitus

Kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun direktiivin 2009/22/EY, jäljempänä 'direktiivi', 6 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin soveltamisesta annetaan kertomus joka kolmas vuosi. Ensimmäinen kertomus oli tarkoitus antaa vuonna 2003, mutta se annettiin vasta marraskuussa 2008.

Komissio aloitti tämän toisen kertomuksen valmistelun maaliskuussa 2011 lähettämällä direktiivin soveltamista koskevan kyselyn viranomaisille ja kuluttajajärjestöille. Komissio sai kyselyynsä 58 vastausta, joista 37 oli ministeriöiltä tai muilta jäsenvaltioiden viranomaisilta ja 21 kansallisen tai Euroopan tason kuluttajajärjestöiltä.

Lisäksi komissio tilasi ulkopuoliselta taholta tutkimuksen³, jonka tarkoituksena oli kerätä muitakin tietoja direktiivin soveltamisesta ja auttaa muodostamaan yleiskäsitys direktiivin vaikutuksesta kuluttajiin yhdeksässä jäsenvaltiossa, jotka olivat Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta. Nämä jäsenvaltiot valittiin sen vuoksi, että niissä on kieltokannemenettelyn lisäksi kollektiivisia vahingonkorvausmenettelyjä, jotka ovat olleet käytössä jo useita vuosia.

2. DIREKTIIVIN SOVELTAMINEN VUODESTA 2008 ETEENPÄIN

2.1. Arvio kieltokanteiden lukumäärästä

Kansallisista ja rajatylittävistä kieltokanteista, joita eri jäsenvaltioissa on nostettu kuluttajien kollektiivisten etujen puolustamiseksi, ei ole saatavilla kovin paljon tietoja. Kattavien ja luotettavien tilastotietojen puuttuminen johtuu siitä, ettei jäsenvaltioilla ole muodollista velvollisuutta pitää yllä keskustietokantaa niiden alueella vireille pannuista kieltokanteista ja ilmoittaa tällaisia tietoja komissiolle. Tämän vuoksi kieltokanteiden määrän arviointi on vaikea tehtävä, ja kaikkiin esitettyihin arvioihin on syytä suhtautua varauksella. Se, että dokumentoituja tapauksia on olemassa, ei tarkoita, että ne olisivat ainoita nostettuja kieltokanteita.

Sidosryhmille lähetetyssä kyselyssä vastaajia pyydettiin ilmoittamaan, montako kieltokannetta ne olivat nostaneet vuodesta 2008 lähtien kotimaassaan ja yli rajojen. Yhteensä ilmoitettiin 5 632 kieltokannetta. Selvästi suurin osa näistä oli kansallisia. Vastaajat ilmoittivat kyseiseltä ajanjaksolta vain noin 70 kieltokannetta, joihin liittyi rajat ylittävä ulottuvuus. Jos näitä lukuja tarkastellaan jäsenvaltiokohtaisesti, voidaan todeta, että jäsenvaltiot, joista **ilmoitettiin suurin määrä kieltokanteita** vuodesta 2008 lähtien, olivat seuraavat: Saksa: keskitettyjä ja kaikenkattavia tilastotietoja ei ole, mutta Saksan liittotasavalta ilmoitti, että vain seitsemän saksalaisen oikeutetun yksikön voimin oli nostettu yli 3 000 kieltokannetta. Tämä voi hyvinkin olla yhteydessä siihen, että Saksassa kuluttajamarkkinoiden valvontaa on perinteisesti toteutettu yksityisin voimin. Latvia:

² (EUVL 364, 9.12.2004, s. 1–11).

³ IBF International Consultingin toteuttama tutkimus kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun direktiivin 2009/22/EY soveltamisesta.

kuluttajansuojaviranomainen ilmoitti 956 tapausta. Yhdistynyt kuningaskunta: Kilpailuvirasto OFT (Office of Fair Trading) ilmoitti 938 kannetta. Itävallassa kanteita oli edellä mainitun ulkopuolisen tutkimuksen mukaan nostettu yli 500, ja Maltaan hallitus ilmoitti 267 tapausta.

Kieltokanteita, joihin liittyy valtioiden rajat ylittävä ulottuvuus, oli kyseisellä kaudella eniten seuraavissa jäsenvaltioissa: Saksa: Saksan kuluttajajärjestöjen liitto ilmoitti panneensa vireille noin 20 kieltokannetta rajatylittävissä oikeudenloukkaustapauksissa. Itävalta: Liittovaltion työvoimakamari ilmoitti nostaneensa kahdeksan rajatylittävää kieltokannetta. Oikeutetut yksiköt ja kuluttajalainsäädäntöön erikoistuneet lakimiehet (asianajajat) monesti ryhtyvät toimiin vain tapauksissa, joissa Itävallan tuomioistuimet ovat varmasti toimivaltaisia.

Kanteista suuri osa voitetaan. Tämä johtuu osittain siitä, että oikeudenkäynteihin liittyvien kustannusriskien vuoksi oikeutetut yksiköt ryhtyvät toimiin vain silloin, kun uskovat varmasti voittavansa.

2.2. Talouden alat, joilla vaikutukset ovat suurimmat

Kieltokanteita on nostettu hyvin monilla talouden aloilla, mutta valtaosa kieltokanteista keskittyy vain muutamalle alalle.

Talouden aloista, joilla kieltokanteita eniten käytetään, vastaajat mainitsivat useimmin seuraavat:

- (1) Televiestintä
- (2) Pankki- ja sijoitustoiminta
- (3) Matkailu ja pakettimatkat

Muita useiden vastaajien mainitsemia aloja olivat etämyynti, vakuutusala, energia, kulutushyödykkeet (muut kuin elintarvikkeet) ja matkustajaliikenne. Muutamat vastaajat mainitsivat muina aloina kiinteistö- ja remontointipalvelut ja muiden kuin pankkialan laitosten harjoittaman antolainauksen (ns. pikaluotot).

2.3. Tavallisimmat kuluttajansuojasääntöjen rikkomiset

Kieltokanteita on nostettu hyvin monenlaisista kuluttajansuojalainsäädännön rikkomisista. Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa kieltokanteiden soveltamisala on direktiivin liitteessä olevaa suppeahkoa luettelo laajempi. Tällainen laajennus on hyvä asia kuluttajien kannalta. Oikeusvarmuuden turvaamiseksi olisi kuitenkin huolehdittava asianmukaisista viittauksista direktiivin liitteessä lueteltuun lainsäädäntöön. Saksa, Itävalta, Portugali, Espanja, Bulgaria ja Alankomaat ovat jäsenvaltioita, joissa kieltokanteiden soveltamisala on paljon laajempi kuin direktiivin liitteeseen sisältyvä luettelo lainsäädännöstä. Suurimmassa osassa vireille pannaista kieltokanteista kohteena on kuitenkin ollut vain pieni määrä kuluttajien yhteisiä etuja haittaavia lainvastaisia toimintatapoja.

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella kuluttajien yhteisiä etuja haittaavia lainvastaisia toimintatapoja, jotka ovat useimmin johtaneet kieltokanteen nostamiseen, ovat – tässä järjestyksessä – seuraavat:

- (1) Kohtuuttomat sopimusehdot. Tämä on selvästi käytäntö, joka useimmiten johti kieltokanteen nostamiseen;
- (2) Sopimattomat kaupalliset menettelyt ja harhaanjohtava mainonta, molemmat yhtä suuressa määrin.

Muunlaisia kuluttajien oikeuksien loukkaamisia, jotka johtivat kieltokanteen käyttämiseen mutta joita oli paljon vähäisemmässä määrin, olivat takaussääntöjen ja hintojen ilmoittamista koskevien määräysten rikkominen sekä ei-toivottujen sähköpostiviestien lähettäminen. Eräissä jäsenvaltioissa (erityisesti Espanjassa), on nostettu kieltokanteita myös kulutusluottodirektiivin soveltamisesta. Joissakin niistä jäsenvaltioista, joissa kieltokanteiden soveltamisala on laajempi, oli ryhdytty toimiin myös välttämättömien palvelujen (kuten sähkönjakelu) keskeytymisen vuoksi. Tällaisessa tapauksessa kieltokanteen seurauksena voidaan määrätä tietty taho toteuttamaan toimia kuluttajien oikeuksien noudattamiseksi. Välttämättömien tai yleishyödyllisten palvelujen keskeytyminen Espanjassa ja muut sen kaltaiset tapaukset ovat hyvä esimerkki kieltokanteesta, josta seuraa velvoittava määräys ryhtyä toimiin.

2.4. Oikeutetut yksiköt: oikeudellinen ympäristö eri jäsenvaltioissa

Viimeisimmässä luettelossa oikeutetuista yksiköistä⁴ on yhteensä 313 yksikköä. Oikeutettujen yksikköjen lukumäärä ja ominaispiirteet vaihtelevat suuresti jäsenvaltiosta toiseen. Monet jäsenvaltiot ovat nimenneet vain yhden oikeutetun yksikön (Alankomaat, Irlanti, Latvia, Liettua, Romania ja Ruotsi), mutta joissakin niitä on yli 70 (Saksa ja Kreikka). Espanja, Italia ja Ranska sijoittuvat näiden välille: niissä on yli 15 mutta alle 30 nimettyä oikeutettua yksikköä. Jos jäsenvaltio on nimennyt vain yhden oikeutetun yksikön, se on tavallisesti kuluttajansuojasta vastaava viranomainen, mutta poikkeuksiakin tästä on (esimerkiksi Alankomaat).

Jäsenvaltioissa, jotka ovat nimenneet useita oikeutettuja yksikköjä, niihin kuuluu tavallisesti kuluttaja-asioista paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla vastaavia viranomaisia sekä edustavimpia kuluttajajärjestöjä. Oikeutettujen yksikköjen luettelossa mainitaan yksiköt, joilla on oikeus nostaa kieltokanne toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi monissa jäsenvaltioissa on oikeushenkilöitä, joita ei mainita luettelossa mutta joilla on lain mukaan oikeus nostaa kieltokanteita kansallisella tasolla. Jotkin kuluttajajärjestöt kritisoiivat liiallista harkintavaltaa päätettäessä siitä, mitä oikeushenkilöitä luetteloon sisällytetään, sillä se voi johtaa epäoikeudenmukaisiin ja mielivaltaisiin päätöksiin. Eräät toiset puolestaan haluaisivat myös, että kuluttajajärjestöillä olisi oikeus nostaa kieltokanteita kaikissa jäsenvaltioissa, sekä kansallisissa että rajatylittävissä tapauksissa.

Tehty tutkimus osoittaa myös, että siihen, käytetäänkö kieltokanteita todellisuudessa, vaikuttavat niitä nostamaan oikeutetun oikeudellisen henkilöstön tietämys ja valmiudet. Lisäksi kokemus on osoittanut, että jopa niissä jäsenvaltioissa, joissa oikeus nostaa kieltokanteita on suurella määrällä toimijoita, ainoastaan pieni osa niistä käyttää tätä mahdollisuutta.

⁴ EUVL C 97, 31.3.2012.

2.5. Kieltokanteet, joilla on rajatylittäviä ulottuvuuksia: direkttiivin perusajatuksat ja käytännön tilanne

Jotta kieltokanteiden käyttöä EU:ssa voitaisiin kunnolla arvioida, rajatylittävien riita-asioiden käsitettä olisi selkiytettävä. Näyttää siltä, että rajatylittäviä kieltokanteita eli kieltokanteita, joihin liittyy valtioiden rajat ylittävä tekijä, voi olla erimuotoisia.

Direktiiviä laadittaessa oli ajatuksena, että jäsenvaltion A oikeutetut yksiköt voisivat haastaa oikeuteen liiketoiminnan harjoittajia jäsenvaltiossa B, jos liiketoiminnan harjoittajat rikkovat kuluttajansuojalainsäädäntöä käydessään kauppaa kuluttajien kanssa jäsenvaltiossa A. Tämän mahdollistamiseksi oikeutetuille yksiköille annettiin asiavaltuus ulkomaisissa tuomioistuimissa. Jäsenvaltion B tuomioistuin, jossa nostetaan kieltokanne kyseisen jäsenvaltion lainkäyttöalueelle sijoittautunutta elinkeinonharjoittajaa vastaan, käsittelee asian ja tekee siitä päätöksen kyseenalaistamatta jäsenvaltion A oikeutetun yksikön asiavaltuutta.

Yksi tärkeimmistä tutkimuksen tuottamista havainnoista oli kuitenkin, että direkttiivin mukaiset rajatylittävät tapaukset edustavat vain toista niistä kahdesta sellaisten mahdollisten kieltokanteiden muodosta, joihin liittyy rajatylittäviä ulottuvuuksia, ja lisäksi sitä käytetään harvoin.

Myös toinen, tavallisempi rajatylittävä tapaus liittyy liiketoimintaan, jota harjoitetaan jäsenvaltiossa B jäsenvaltioon A. Toisin kuin direktiivin laatijat olivat ajatelleet, kanteen nostaa kuitenkin jäsenvaltiossa A oleva oikeutettu yksikkö jäsenvaltion A tuomioistuimessa. Toiseen valtioon sijoittautunut elinkeinonharjoittaja siis haastetaan oikeuteen maassa, johon hänen kaupallinen toimintansa suuntautuu. Tällä tavoin toimimisessa on se etu, että oikeutettu yksikkö voi saada tapauksen käsiteltäväksi omalla tutulla lainkäyttöalueellaan, jolla sovellettavat menettelysäännöt se todennäköisesti tuntee parhaiten. Jos lisäksi sovelletaan jäsenvaltion A lakia (Rooma II -asetuksen⁵ 6 artiklassa tarkoitettu lex loci damni -periaate) ja oikeudellisten asiakirjojen tiedoksiannosta ulkomailla aiheutuva ongelma on ratkaistavissa, tämä toinen kieltokannemahdollisuus on helpoin vaihtoehto. Se mahdollistaa myös kieltovaatimuksen esittämisen kolmannessa maassa toimivia elinkeinonharjoittajia vastaan.

Aivan erityislaatuisen rajatylittävän toimen aloitti toukokuussa 2009 portugalilainen kuluttajansuojajärjestö DECO⁶ yhteistyössä ranskalaisen UFC-Que Choisir -järjestön ja belgialaisen Test-Achats'n kanssa. Kyseinen ”koordinoitu toimi” koski lentoyhtiöiden yleisiä kuljetusehtoja (direktiivi 93/13/ETY). Tuomio annettiin Belgiassa, ja se velvoitti kolme lentoyhtiötä lopettamaan eräiden kohtuuttomina pidettyjen sopimusehtojen soveltamisen. Kaikki kuluttajajärjestöjen toteuttamat toimet oli koordinoitu niiden kesken, myös julkisuustoimenpiteet, kuten lehdistötiedotteet. Tällainen koordinoitu toiminta edusti tietyn tyypistä rajatylittävää yhteistyötä, jota ei voinut kuitenkaan muodollisesti pitää rajatylittävänä oikeudenkäyntinä.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 864/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II) (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 40–49).

⁶ Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor.

2.6. Suhde kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettuun asetukseen

Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa säädetään kansallisille toimeenpanoviranomaisille tarkoitetuista vastavuoroisen avun puitteista, joiden avulla viranomaiset voivat saada toisiltaan tutkinta- ja/tai toimeenpanoapua lopettaakseen käytäntöjä, jotka eivät ole asetuksen liitteessä luetellun lainsäädännön mukaisia. Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen tarkoituksena on kuluttajien kollektiivisten taloudellisten etujen suojeleminen, ei yksittäisten kantelujen käsittely.

Kieltokanteita koskevasta direktiivistä vuonna 2008 annetussa kertomuksessa tultiin siihen tulokseen, että kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetulla asetuksella oli vaikutusta kieltokanteiden käyttöön. Kokemus osoitti erityisesti, että kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen voimaantulosta lähtien useimmat viranomaiset ovat turvautuneet asetuksen mukaisen keskinäisen avunannon mekanismeihin elinkeinonharjoittajan toisessa jäsenvaltiossa harjoittamien lainvastaisten toimintatapojen torjumiseksi sen sijaan, että ne nostaisivat suoraan kieltokanteen kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimissa, sillä ensimmäisestä vaihtoehdosta aiheutuu niille todennäköisesti vähemmän kustannuksia. Vuoden 2011 kyselyyn saadut vastaukset vahvistavat tämän suuntauksen, vaikka erään jäsenvaltion yksi viranomainen korostikin, että kieltokanteet ovat edelleen viranomaisille tärkeä väline, jota voisi käyttää, jos kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen mekanismit eivät johda toivottuun tulokseen.

Lisäksi useat kyselyyn vastanneet painottivat, että kieltokanteista annetun direktiivin liitteessä oleva luettelo lainsäädännöstä olisi yhdenmukaistettava kuluttajansuojayhteistyötä koskevan asetuksen liitteen kanssa.

3. DIREKTIIVIN VAIKUTUS KULUTTAJIIN

Kyselyyn saadut vastaukset ja tutkimuksen tulokset osoittavat, että kieltokanteet ovat toimiva väline markkinoiden valvonnassa ja erityisesti oikeudenmukaisten sopimusehtojen turvaamisessa. Tässä suhteessa niistä on ollut kuluttajille merkittävää hyötyä. Kieltokanteiden vaikutukset suuntautuvat kuitenkin enemmän tulevaisuuteen kuin menneiden vahinkojen korjaamiseen, ja rahamääräistä vaikutusta on hyvin vaikea arvioida.

Vaikka kieltokanteet eivät sinänsä auta korvaamaan menneisyydessä aiheutunutta vahinkoa, niiden käyttömahdollisuudella voi olla oma itseisarvonsa. Hallinnointivälineenä kieltokanteet voivat toimia pelotteena, vaikka tuomioistuimeen asti ei mentäisikään.

Toinen tärkeä päätelmä on, että kieltokanteet toimivat erityisen hyvin sellaisten markkinatoimijoiden tapauksessa, jotka noudattavat jossain määrin lakia. Huijareiden ja rikollisten tapauksessa lainvastaaisia toimintatapoja ei välttämättä pystytä kitkemään kieltokanteilla. Monet haastatelluista sanovat, että tällaisissa tilanteissa rikosoikeudelliset ja hallinnolliset seuraamukset, kuten sakot ja erityisten rajoitusten asettaminen liiketoiminnan harjoittamiselle, voivat olla tarpeen sen varmistamiseksi, että kuluttajansuojalainsäädäntöä noudatetaan.

3.1. Kuluttajansuojaa koskevien sääntöjen rikkomisen väheneminen

Vaikka suurin osa vastaajista ja haastatelluista asiantuntijoista totesi, että kieltokanteiden vaikutusta ei voida mitata ainoastaan tuomioistuin käsittelyyn johtaneiden tapausten määrällä,

kieltokanne on kuitenkin merkittävä vaihtoehto, jota käyttämällä yrityksiä voidaan saada lopettamaan sääntöjen rikkominen vapaaehtoisesti. Monien tahojen osalta jo pelkällä mahdollisuudella nostaa kieltokanne on luonnostaan pelotevaikutus neuvoteltaessa lainsäädäntöä rikkovien toimijoiden kanssa. Toisaalta joissakin tapauksissa voi käydä niin, että jos kieltokanne voitetaan ja elinkeinonharjoittajan toimintatapa todetaan lainvastaiseksi, muutkin elinkeinonharjoittajat saattavat alkaa välttää samanlaisia toimintatapoja, vaikka tuomio ei oikeudellisesti sidokaan niitä.

Tutkimuksen tulokset ja kyselyyn saadut vastaukset huomioon ottaen komission päätelmä on, että direktiivi on jossain määrin tehostanut kuluttajansuojalainsäädännön noudattamista talouden toimijoiden keskuudessa tietyillä talouden aloilla, vaikkakaan saatavilla ei ole riittävästi tietoja muutoksen arvioimiseksi prosentuaalisesti.

3.2. Kuluttajille aiheutuvien haittojen väheneminen

Merkittävä päätelmä tutkimuksesta on, että direktiivistä on ollut välitöntä laadullista hyötyä kuluttajille, vaikka rahamääräistä hyötyä ei välttämättä voikaan mitata. Tämä johtuu siitä, että monissa tapauksissa ei ole mahdollista määrittää niiden kuluttajien täsmällistä lukumäärää, joille lainvastaisesta toimintatavasta on mahdollisesti aiheutunut vahinkoa. Lisäksi kieltokanteiden seurauksena on todettu lainvastaisiksi myös monia sellaisia sopimusehtoja, jotka eivät liity kuluttajien maksamaan hintaan.

Jotta voitaisiin arvioida kieltokanteiden mahdollisia vaikutuksia kuluttajille aiheutuvien haittojen vähenemiseen, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota kohtuuttomiin sopimusehtoihin, joilla voi olla välitöntä suoraa vaikutusta kuluttajien sopimusvelvoitteisiin.

Jos tuomioistuimien toteaa tietyn sopimusehdon mitättömäksi, elinkeinonharjoittaja ei enää saa käyttää sitä missään sopimuksissaan. Tästä on hyötyä kuluttajille, varsinkin jos ehto koskee hinnankorotuksia tai sillä on muita taloudellisia vaikutuksia. Tällaisessa tapauksessa rahallinen hyöty voidaan arvioida, koska monien kuluttajien tulevat maksut alenevat suoraan kieltokanteen vaikutuksesta. Esimerkiksi Espanjassa pyörätuolikäyttöä koskevat tapaukset johtivat uusien lainvastaisten maksujen kieltämiseen useilla aloilla (pankkitoiminta, televiestintä, pysäköinti).

Toinen esimerkki on Itävalta, jossa nostettiin kieltokanne erään itävaltalaisen pankin kohtuuttomia sopimusehtoja vastaan. Kyseinen pankki ilmoitti elokuussa 2009 asiakkailleen tiliotteessa, että käyttötiliä perittäviä maksuja korotettaisiin 1. lokakuuta alkaen vuoden 2008 kuluttajahintaindeksin mukaisesti eli 3,2 prosenttia. Pankki vetosi vakiosopimuksen indeksointilausekkeeseen, joka antoi pankille mahdollisuuden korottaa automaattisesti kerran vuodessa jatkuviin velvoitteisiin liittyviä hintoja kuluttajahintaindeksin muutosten mukaisesti. Kieltokanteella oli suurta merkitystä kuluttajille, sillä keväällä 2011 useimmat muut pankit, joilla oli ollut samanlaisia sopimusehtoja, eivät korottaneet hintoja automaattisesti. Tästä hyötyivät useat miljoonat itävaltalaisen pankkien asiakkaat. Tässä tapauksessa voitettulla kieltokanteella oli selvästi konkreettinen vaikutus lainsäädännön noudattamiseen vastaajan lisäksi koko talouden alan osalta. Lisäksi kuluttajille koitua rahamääräinen hyöty oli helppo arvioida.

Myös Yhdistyneestä kuningaskunnasta löytyy esimerkkitapaus, jossa oikeudenkäynnistä

seuraava rahamääräinen hyöty kuluttajille voidaan mitata. Tapaus oli Foxtons⁷, jossa oli kyse kohtuuttomista ehdoista yksityisten vuokranantajien kanssa tehtävissä vuokrasopimuksissa. Kohtuullisuuden kannalta tarkasteltiin Foxtonsin ehtoja, jotka koskivat a) välityspalkkiota vuokrasopimuksen uusimisen yhteydessä b) välityspalkkiota myynnin yhteydessä ja c) välityspalkkiota vuokrasopimuksen uusimisen yhteydessä kolmannen osapuolen tapauksessa. High Court totesi, että eräät ehdot Foxtonsin sopimuksissa olivat kohtuuttomia, ja määräsi Foxtonsille rajoituksia, jotka koskivat kyseisiin tai vastaaviin ehtoihin vetoamista tai niiden sisällyttämistä tuleviin sopimuksiin. OFT:n mukaan kuluttajien tästä saaman hyödyn määrä on 4,4 miljoonaa puntaa, mutta yksi haastatelluista sanoi uskovansa, että hyöty voi vielä osoittautua 10–20 kertaa suuremmaksi.

3.3. Kieltokanteiden vaikutukset yksittäisiin kuluttajiin, joihin rikkomukset vaikuttavat: oikeussuojakeinot eri jäsenvaltioissa

Direktiivillä käyttöön otettuun kieltokannemenettelyyn ei pääsääntöisesti sisälly korvauksia kuluttajille, joille on aiheutunut vahinkoa lainvastaisen toimintatavan vuoksi. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin eroja siinä, millaisia oikeussuojakeinoja on käytettävissään niillä kuluttajilla, joihin kieltokanteen seurauksena lainvastaiseksi todettu elinkeinonharjoittajan toimintatapa vaikuttaa. Eräät jäsenvaltiot siirtävät kieltokanteiden vaikutukset jossakin määrin kuluttajien tasolle. Monet kyselyyn vastanneista ja haastatelluista korostivat, että on tärkeää laajentaa kieltokanteiden vaikutuksia koskemaan yksittäisiä kuluttajia, jotta näillä olisi mahdollisuus saada asianmukainen korvaus kärsitystä haitasta. Jäljempänä kuvaillaan eräitä sekä yksittäisiä että kollektiivisia oikeussuojakeinoja, joita on eri jäsenvaltioissa.

a) Yksittäiset oikeussuojakeinot

Useimmissa jäsenvaltioissa kieltokanteella ei ole yhteyttä kuluttajille lainvastaisen toimintatavan vuoksi aiheutuneista vahingoista myönnettäviin korvauksiin. Kuluttajien, joiden oikeuksia on loukattu, on vaadittava oikeuksiaan nostamalla kanne yleisessä tuomioistuimessa joko yksittäin tai yhdessä niissä jäsenvaltioissa, joissa on käytössä kollektiivisia oikeussuojamekanismeja. Lisäksi monissa jäsenvaltioissa kieltokanteessa annettu aikaisempi tuomio ei sido tuomioistuimia, jotka käsittelevät tällaisia kuluttajien korvausasioita. Vahingonkorvauksia hakevien kuluttajien on näytettävä toteen rikkomisen ja aiheutunut vahinko sekä niiden välinen syy-yhteys.

Joissakin jäsenvaltioissa tilanne on kuitenkin toisenlainen. Esimerkiksi Bulgarian kuluttajansuojalautakunnan mukaan kuluttajat voivat korvauksia vaatiessaan vedota kieltokanteesta tehtyyn täytäntöönpanokelpoiseen oikeuden päätökseen, ja tällöin heidän on näytettävä toteen ainoastaan kärsityn vahingon suuruus. Luxemburgissa kuluttaja voi hakea kieltokanteesta tehdyn tuomioistuimen päätöksen nojalla korvausta rauhantuomarilta. Irlannissa tuomioistuin voi vaatia elinkeinonharjoittajaa suorittamaan korvauksia kuluttajalle, jolle on aiheutunut elinkeinonharjoittajan toimien johdosta menetys. Maltassa voidaan määrätä hallinnollisella menettelyllä palauttamaan mikä tahansa kuluttajan suorittama maksu tai luovuttama omaisuus.

Muissa jäsenvaltioissa kuluttajat, joihin lainvastainen toimintatapa on vaikuttanut, voivat saada korvausta tuomion täytäntöönpanon yhteydessä, jolloin tuomioistuin voi määrittellä,

⁷ <http://www.ofc.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/foxtons>.

miten korvaukset tällaisille kuluttajille olisi suoritettava. Elinkeinonharjoittaja voidaan esimerkiksi määrätä palauttamaan aiheettomat maksusuoritukset.

Alankomaissa eräs tuomioistuin katsoi, että yrityksen toiminnan lainvastaisuuden oli katsottava koskevan myös yksittäistä korvauksenhakijaa, jos tämä kuuluu tuomiossa mainittuun ryhmään. Tämä tarkoittaa sitä, että kollektiivisessa oikeudenkäynnissä tuomittua lainvastaisuutta voidaan pitää lähtökohtana myöhemmissä jatkotoimissa. Näin ollen kieltokannemenettely auttoi yksittäistä korvauksenhakijaa todistamaan vastaajan toiminnan lainvastaisuuden.

b) Kollektiiviset oikeussuojakeinot

Joissakin jäsenvaltioissa, joissa on käytössä kollektiivisia oikeussuojajärjestelmiä, voitettulla kieltokanteella voi edellisessä kohdassa mainittujen tavanomaisten vaikutusten lisäksi olla joitakin vaikutuksia kollektiivisiin toimiin, joihin kuluttajat ryhtyvät vaatiakseen korvauksia lainvastaisesta toimintatavasta aiheutuneista vahingoista.

Espanjassa on mahdollista liittää kieltokanteeseen pyyntö palauttaa kuluttajilta lainvastaisen toimintatavan seurauksena saadut maksut, ja tuomiossa, jolla toimintatapa todetaan lainvastaiseksi, määritetään tässä tapauksessa myös elinkeinonharjoittajan maksettavaksi tulevat korvaukset. Jos kuluttajat, joita asia koskee, on yksilöity, tuomioistuin määrittelee kullekin kuluttajalle palautettavan määrän. On kuitenkin olemassa joitakin menettelyllisiä esteitä, jotka vaikeuttavat käytännössä kieltokanteen ja korvaushakemuksen yhdistämistä.

Alankomaissa vahinkoa kärsineitä kuluttajia edustavat osapuolet voivat hakea vahvistustuomiota, jossa todetaan vahingon aiheuttajan syyllistyneen oikeudenloukkaukseen. Tällaista vahvistustuomiota pidetään osapuolille kannustimena pyrkiä ratkaisuun ja tehdä siitä sitova Alankomaiden ryhmäkannelain (Wcam⁸) nojalla. Kyseisen vuonna 2005 annetun lain mukaan Amsterdamin vetoomustuomioistuin voi tehdä kollektiivista etua edustavaa tahoa ja vahingon aiheuttajaa tai aiheuttajia koskevasta ratkaisusta kaikkia ryhmän jäseniä sitovan. Lähtökohtana on sopimus, jolla pyritään korvaamaan kollektiiviset vahingot. Sopimuksen osapuolet pyytävät yhteisesti Amsterdamin tuomioistuinta julistamaan sopimuksen sitovaksi. Wcam-laille on olennaista se, että kun tuomioistuin on todennut ratkaisusopimuksen sitovaksi, sopimus sitoo kaikkia vahinkoa kärsineitä osapuolia. Siitä voi kuitenkin sanoutua irti. Yksi järjestelmän rajoituksista on, että se toimii vain, jos osapuolet pääsevät asiasta sopimukseen, ja edes toiminnan lainvastaiseksi toteamista koskeva päätös ei aina riitä varmistamaan ratkaisuun pääsemistä.

Bulgariassa vahingonkorvauskanne voidaan jättää samalla kuin kieltokanne. Tuomioistuin asettaa määrääjän, johon mennessä vahinkoa kärsineet osapuolet voivat ilmoittaa osallistuvansa oikeudenkäyntiin. Päätöksen tehtyään tuomioistuin voi määrätä maksamaan korvauksia vahinkoa kärsineille osapuolille. Tuomio sitoo rikkojaa, kantajia ja kaikkia saman rikkomuksen kohteeksi joutuneita, jotka eivät ole ilmoittaneet nostavansa erillistä kannetta. Kieltokanne edeltää korvausmääräystä. Jos kieltokanne voitetaan, ryhmä kuluttajia voi nostaa vahingonkorvauskanteen. Tässä (uudessa) tuomioistuinkäsittelyssä ei tarvitse osoittaa lainsäädännön rikkomista (lainvastainen toimintatapa tai kohtuuton ehto); ainoastaan kärsittyjen vahinkojen määrä on osoitettava. Edustuksellinen kanne voidaan käsitellä samassa

⁸ Wet collectieve afwikkeling massaschade.

oikeudenkäynnissä kuin kieltokanne tai erillisessä menettelyssä. Usein tuomioistuimet kuitenkin erottavat nämä kaksi kannetta erillisiin oikeudenkäynteihin.

Ruotsissa keskeinen asema kuluttajien kollektiivisten oikeuksien toteutumisessa on myös kuluttaja-asiamiehellä, joka voi kieltokannemenettelyssä nostaa useiden kuluttajien nimissä ryhmäkanteen vahinkojen korvaamiseksi. Tätä mahdollisuutta on kuitenkin käytetty vain harvoin.

4. KIELTOKANTEIDEN TOIMIVUUTTA HAITTAAVAT ESTEET

Kieltokanteiden tehokkuuden häiritsevinä tekijöinä voidaan luokitella seuraaviin ryhmiin: taloudelliset riskit, oikeudenkäyntien kesto, oikeudenkäyntien monimutkaisuus, tuomioiden rajalliset oikeusvaikutukset ja tuomioiden täytäntöönpano.

4.1. Oikeudenkäynteihin liittyvä taloudellinen riski

Yhdeksi kieltokanteiden laajemman käytön keskeiseksi esteeksi ilmoitetaan oikeudenkäyntien kustannukset. Vaikka tuomioistuinmaksut ovat yleensä aika pieniä ja lakimiesten palkkiot eivät kaikissa maissa ole kohtuuttoman suuria, kustannukset ovat silti tärkein ehkäisevä tekijä varsinkin sen vuoksi, että häviö joutuu maksamaan ne. Vastapuolen maksujen ja kustannusten maksajaksi joutumisen riskiä pienennetään viemällä oikeuteen ainoastaan asioita, joissa voittaminen on varmaa. Joskus kuitenkin varakkaammat oikeutetut yksiköt ovat oikeudenkäyntiin ryhtyessään valmiita hyväksymään häviämisen riskin, jos kyse on periaatteesta. Asian voittaminenkaan ei kuitenkaan poista oikeutettujen yksikköjen taloudellista riskiä: sidosryhmät mainitsivat riskinä olevan myös, että vaikka kantaja voittaisi asiansa, oikeudenkäyntikulujen korvaukset voivat silti jäädä saamatta, jos vastaaja ei pysty maksamaan kustannuksia. Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa, kuten Itävallassa, kieltokanteen nostava osapuoli veloitetaan maksamaan vahingonkorvausta, jos välipäätös myöhemmin kumotaan varsinaisessa käsittelyssä.

Taloudellinen riski on pienempi eräissä jäsenvaltioissa, joissa yhteisiä etuja puolustavat organisaatiot on vapautettu tuomioistuinmaksuista ja ne voivat jopa hakea tukea yleisestä oikeusapujärjestelmästä. Tämä on tilanne esimerkiksi Espanjassa. Alankomaissa tällaista mahdollisuutta harkitaan parhaillaan. Espanjassa tämä oikeus oikeudelliseen apuun kattaa lakimiesten ja asianajajien maksut, ilmoitusten ja tiedoksiantojen julkaisemisen, jäljennökset, todistukset jne. Niissäkin jäsenvaltioissa, joissa kuluttajajärjestöt saavat tukea oikeusapujärjestelmästä, on kuitenkin eräitä ongelmia. Näistä kuluttajajärjestöjen ongelmista suurimmat liittyvät joukkoviestimissä julkaistaviin ilmoituksiin, jotka ovat tarpeen kuluttajajärjestöjen nostaessa kieltokanteen lisäksi kollektiivisia vahingonkorvauskanteita, sillä tällaisten ilmoitusten kustannuksia ei korvata.

Bulgariassa kuluttajajärjestöt eivät saa mitään tukea oikeudenkäynteihin, mutta ne saavat rahoitusta sen mukaan, mitä toimia ne ovat kuluttajien hyväksi toteuttaneet edellisen vuoden aikana. Eräs perusteista, joiden mukaan kuluttajajärjestöille myönnetään valtion tukea, on niiden edellisen vuoden aikana nostamien kieltokanteiden lukumäärä. Lisäksi Bulgariassa on käytössä muita siviiliprosessilaissa vahvistettuja perusteita, jotka liittyvät siihen, voidaanko kanne ottaa tutkittavaksi: oikeutettujen yksikköjen on osoitettava voivansa vastata asian käsittelyyn liittyvistä maksuista, kustannukset mukaan luettuina.

4.2. Asian käsittelyn kesto

Toinen este on asian käsittelyn kesto. Se, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä käsittelyaikana, vaihtelee jäsenvaltioittain. On syytä huomata, että käsittelyn kesto ei johdu varsinaisesti kieltokannemenettelyistä vaan kansallisten oikeudenkäyntimenettelyjen yleisestä hitaudesta.

Ruotsissa tapaukset käsitellään melko nopeasti, koska siellä on erityinen markkinatuomioistuin, joka käsittelee pääasiassa kieltokanteita kuluttajien kollektiivisten etujen suojelemiseksi. Markkinatuomioistuimessakin keskimääräinen käsittelyaika on silti noin 11–12 kuukautta. Muissa jäsenvaltioissa kaikki kolme oikeusastetta läpi käyvä menettely voi joissakin vaikeissa tapauksissa kestää jopa yli viisi vuotta.

Yksi pitkästä käsittelyajasta aiheutuva este liittyy täytäntöönpanoajankohtaan. Vaikka esimerkiksi Espanjassa mikä tahansa tuomio on lain mukaan yleensä väliaikaisesti täytäntöönpanokelpoinen eikä kieltokanteiden osalta ole olemassa poikkeuksia tästä yleisestä säännöstä, tuomioistuimet ovat tavallisesti päättäneet, että näitä tuomioita ei niiden väliaikaisen luonteen vuoksi panna täytäntöön. Tällaisessa tapauksessa oikeutetut yksiköt joutuvat odottamaan lopullista päätöstä.

Bulgariassa uuden siviiliprosessilain säännösten voimaantulo vuonna 2008 merkitsi, että valitustapauksissa kieltokanteista tehty oikeuden päätökset voidaan panna täytäntöön vasta kolmannen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen jälkeen.

4.3. Menettelyn monimutkaisuus

Useimpien sidosryhmien ja asiantuntijoiden mielestä yksi kieltokanteiden laajempaa käyttöä ehkäisevä tärkeä tekijä on menettelyn todellinen tai mielletty monimutkaisuus. Tämä korostuu erityisesti rajatylittävissä tapauksissa, jolloin syynä on se, että muiden jäsenvaltioiden aineellisia sääntöjä ja menettelysääntöjä ei tunneta.

Sidosryhmät ja asiantuntijat ovat maininneet, että rajatylittävissä tapauksissa yksi tähän liittyvä vaikeus koskee kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen soveltamista erityisesti tuomioistuinten toimivallan (asetus 44/2001 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla [Bryssel I]⁹) ja sovellettavan lain (asetus 864/2007 sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavasta laista [Rooma II]¹⁰) osalta. Sidosryhmien vastausten perusteella on vaikea tietää, johtuuko tämä tiedon tai kokemuksen puutteesta vai lainsäädännön heikkouksista. Kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen yhdenmukaistaminen unionin tasolla on epäilemättä lisännyt oikeusvarmuutta verrattuna parin vuoden takaiseen tilanteeseen, jossa kukin jäsenvaltio sovelsi omia sääntöjään. Yhdenmukaistamisesta huolimatta näiden sääntöjen tulkinnasta voi kuitenkin olla epäselvyyttä vielä siihen asti, kunnes unionin tuomioistuimelta saadaan tarkempia ohjeita niiden soveltamisesta. Tämä koskee varsinkin sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II) annettua asetusta, jota on sovellettu unionissa vasta lyhyen aikaa.

Kieltokanteiden monimutkaisuuteen rajatylittävissä tapauksissa yhdistyy muita käytännönläheisempiä ongelmia, kuten kieliesteet sekä vaikeudet saada yritysten tietoja

⁹ EYVL L 12, 16.1.2001, s. 1–23.

¹⁰ EUVL L 199, 31.7.2007, s. 40–49.

ulkomailta. Yksi ongelmista on ulkomaisen elinkeinonharjoittajan yksilöinti ja osoitteen selvittäminen. Tämä vaikeuttaa varoituskirjeiden lähettämistä ja kanteen nostamista. Vaikka elinkeinonharjoittaja onnistuttaisiinkin löytämään, tiedoksianto ulkomaisille yrityksille voi kestää kauan tai epäonnistua, jos elinkeinonharjoittaja on antanut vain postilokero-osoitteen tai väärän osoitteen¹¹.

4.4. Tuomioiden rajalliset vaikutukset

Monissa jäsenvaltioissa ratkaisulla on pakottava vaikutus ainoastaan kyseessä olevan tapauksen ja asianosaisten suhteen.

Joissakin jäsenvaltioissa tätä periaatetta ei sovelleta yhtä tiukasti, varsinkin jos on kyse kohtuuttomien sopimusehtojen pätemättömyydestä. Ranska on malliesimerkki tämän periaatteen tiukasta soveltamisesta, sillä Ranskassa kohtuuttomien sopimuslausekkeiden kumoaminen vaikuttaa ainoastaan elinkeinonharjoittajan tulevaisuudessa tekemiin sopimuksiin. Näin ollen kohtuuttomia ehtoja vastaan nostetuista kanteista ei ole hyötyä, jos elinkeinonharjoittaja ei enää tarjoa kiistanalaista sopimusehtoa kuluttajille.

Kun Espanjassa tuomitaan ehto kohtuuttomaksi, se mitätöidään samalla taannehtivasti. Tämä tarkoittaa paluuta aikaisemmin vallinneeseen tilanteeseen ja velvollisuutta palauttaa kohtuuttoman ehdon perusteella lainvastaisesti saadut maksut kuluttajille. Lisäksi tuomioistuimet ovat joissakin tapauksissa päättäneet, että sama sopimusehto olisi mitätöitävä myös muiden sitä käyttävien yritysten osalta.

Toinen ongelma on se, että koska kieltokanteilla ei ole Euroopan laajuista soveltamisalaa, vilpillisesti toimiva elinkeinonharjoittaja voi siirtyä jäsenvaltiosta toiseen ja jatkaa toimintaansa. Yksi sidosryhmien edustaja mainitsi myös, että monilla lainkäyttöalueilla määräyksiä ei voi osoittaa yksittäisille henkilöille. Yhdistyneessä kuningaskunnassa OFT voi ryhtyä harhaanjohtavan mainonnan vuoksi toimiin ketä tahansa mainoksen levittämiseen osallistuvaa henkilöä (esimerkiksi yrityksen johtajistoa ja toimitusjohtajaa) vastaan.

4.5. Tuomioiden täytäntöönpano

Edellisissä jaksossa esitetyt vaikeudet ovat liittyneet pääasiassa tuomion saamiseen kieltokannemenettelyssä. Tämän perusteella voitaisiin olettaa, että kun esteet on voitettu ja oikeutettu yksikkö on saanut tuomioistuimelta lopullisen myönteisen päätöksen, asia on tullut ratkaistuksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä pidä paikkaansa, koska monissa tapauksissa myönteisen päätöksen tekeminen ei vielä tarkoita sen tosiasiallista täytäntöönpanoa ja oikeudenloukkauksen lopettamista. Monet sidosryhmät korostivat, että on vaikeaa varmistaa tehtyjen päätösten toteuttaminen, erityisesti tapauksissa, joissa myyjä tai palveluntarjoaja ei noudata päätöstä asetetuista rangaistusseuraamuksista huolimatta. Kokemus on osoittanut, että oikeudenloukkauksia voidaan torjua asianmukaisesti vain, jos elinkeinonharjoittajille on odotettavissa riittävän ennaltaehkäisevä seuraus, joka myös todella toteutuu. Jos seuraamus ei ole riittävän ankara, monet elinkeinonharjoittajat hyväksyvät tietoisesti oikeudenkäyntikustannukset, jos ne jäävät alhaisemmiksi kuin saavutettu hyöty.

¹¹ Asetukset (EY) N:o 1393/2007 ja (EY) N:o 1206/2001 ovat nopeuttaneet asiakirjojen tiedoksiantoa ja todisteiden vastaanottamista yli rajojen sekä lisänneet niiden oikeusvarmuutta.

Kieltokanteiden johdosta annettujen tuomioiden noudattamatta jättämisestä määrätään eri jäsenvaltioissa erilaisia seuraamuksia, mutta yleisesti seuraamusten ei katsota olevan riittävän ankaria ennaltaehkäisevyyden kannalta. Alankomaissa on mahdollista määrätä tuomioistuimen päätöksen noudattamatta jättämisestä kiinteämääräinen maksu. Jos näin tehdään, maksun saa toinen osapuoli. Ruotsissa kieltotuomioihin liitetään uhkasakko noudattamatta jättämisestä. Bulgariassa määrätään 5 000–23 000 Bulgarian levin¹² sakko sille, joka ei noudata kieltotuomiota. Espanjassa on käytössä päivittäinen sakkomaksu, jonka määrä vaihtelee 600:sta 60 000:een euroon jokaista päivää kohden, jonka tuomioistuimen päätöksen noudattaminen viivästyy. Teoreettisesti katsottuna Espanjassa jokaiselle, joka jatkuvasti kieltäytyy noudattamasta tuomioistuimen päätöstä, voidaan langettaa rikosoikeudellisia seuraamuksia, mutta tietävästi tätä ei ole koskaan tapahtunut kieltokanteiden yhteydessä.

5. SEURAAVAT VAIHEET

5.1. Johdanto

Vaikka kieltokanteisiin liittyy epäkohtia, ylivoimainen enemmistö sidosryhmistä ja asiantuntijoista pitää niitä hyödyllisenä välineenä, joka tarjoaa huomattavia mahdollisuuksia, jos havaittuihin epäkohtiin puututaan.

Euroopan parlamentti katsoo 2. helmikuuta 2012 antamassaan päätöslauselmassa ”Kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskeva johdonmukainen eurooppalainen lähestymistapa”, että ”kieltovaatimuksilla on myös merkittävä asema niiden oikeuksien suojaamisessa, joita kansalaisilla ja yrityksillä on EU:n lainsäädännön nojalla, ja katsoo, että kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 sekä kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun direktiivin 2009/22/EY perusteella käyttöönotettuja mekanismeja voidaan huomattavasti parantaa, jotta voidaan edistää yhteistyötä ja kieltovaatimuksia rajat ylittävissä tilanteissa”.

Sidosryhmät ovat ehdottaneet kieltokanteiden vaikuttavuuden parantamiseksi seuraavia toimenpiteitä:

a) Muut kuin lainsäädäntötoimenpiteet

On olemassa toimenpiteitä, joilla voidaan lisätä kieltokanteiden käyttöä ja vaikuttavuutta muuttamatta eurooppalaista tai kansallista lainsäädäntöä. Yksi tällainen mahdollinen toimenpide on järjestää oikeutetuille yksiköille **tietoisuutta lisääviä kampanjoita ja koulutusta** kieltokanteiden käytöstä, sillä monilla yksiköillä ei ole tarpeeksi tietoa, jotta ne voisivat hyödyntää kieltokanteita. Samoin jotkin sidosryhmät ehdottavat mekanismeja (kuten **verkkosivuja**), joilla voitaisiin tiedottaa eri puolilla Eurooppaa nostetuista kieltokanteista. Tällaisilla verkkosivuilla voisi olla myös kaikille EU:n virallisille kielille käännettyjä tietoja kieltokanteiden soveltamisalasta ja eri jäsenvaltioiden menettelysäännöistä.

b) Mahdolliset lainsäädäntömuutokset

Useimpien sidosryhmien mielestä direktiivi on selkeä ja hyvin laadittu säädös. Siitä huolimatta näyttää siltä, että kieltokanteiden käyttö ja vaikuttavuus vaihtelee jäsenvaltioittain

¹² 2 556–11 759 euroa kesäkuun 21. päivän 2012 vaihtokurssin mukaan.

enemmän kuin olisi suotavaa. Direktiivissä annetaan perussäännöt, mutta jäsenvaltioille annetaan huomattavasti liikkumavaraa kieltokanteiden toteutukseen. Tämä koskee sekä menettelysääntöjä että kieltokanteiden soveltamisalaa ja vaikutuksia. Se, että kieltokanteet eivät ole yhtä tehokkaita kaikissa jäsenvaltioissa, johtuu pääosin eroista siinä, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, sekä eroista jäsenvaltioiden prosessioikeuden ja aineellisen oikeuden säännöksissä. Useat vastaajat, myös joidenkin jäsenvaltioiden viranomaiset, kannattavat ainakin rajatylittävissä tapauksissa eri jäsenvaltioiden kieltokannemenettelyjen pidemmälle menevää yhdenmukaistamista (kanteen nostamista ja tuomioistuimen päätöksen antamista koskevien määräaikojen sekä kustannusten suhteen). Joka tapauksessa olisi tarkoituksenmukaista, että eräiden jäsenvaltioiden säännöksiä, joista on erityistä hyötyä kieltokanteiden vaikuttavuuden parantamisessa, otettaisiin käyttöön myös muualla.

Sidosryhmät ovat esittäneet useita mahdollisia toimenpiteitä, joilla voitaisiin varmistaa kieltokanteiden käytön ja vaikuttavuuden lisääntyminen. On esitetty, että joitakin toimenpiteitä, jotka ovat jo käytössä joissakin jäsenvaltioissa, otettaisiin käyttöön Euroopan tasolla. Tärkeimmät näistä ovat seuraavat:

1. Direktiivin **soveltamisalan laajentaminen** kaikkiin kuluttajansuojasääntöihin. Useat sidosryhmät kannattavat kieltokanteiden soveltamisalan ulottamista direktiivin liitteessä olevaa luetteloa laajemmalle, kuten on jo tehtykin joissakin jäsenvaltioissa. Esimerkiksi yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä pidetään enenevässä määrin kuluttajalainsäädäntönä.
2. **Päätösten vaikutusten laajentaminen.** Useimpien sidosryhmien mielestä kuluttajien pitäisi hyötyä voitetussa tapauksessa annetusta tuomiosta välittömästi sen sijaan, että oikeuksien toteutumiseksi on aloitettava uusi oikeudenkäynti. Direktiiviin olisi lisättävä selkeitä säännöksiä mahdollisuudesta maksaa kuluttajille korvauksia sekä siitä, miten se toteutetaan. Lisäksi olisi keskeytettävä kieltokannemenettelyn ajaksi valituksen tekemisen määräaikojen kulumisen niiden kuluttajien osalta, joihin oikeudenloukkaus vaikuttaa. Jos sopimusehto todetaan lainvastaiseksi, päätöksen vaikutusten olisi ulotuttava kaikkiin samanlaisiin jo tehtyihin ja tulevaisuudessa tehtäviin sopimuksiin (mikä onkin jo tilanne joissakin jäsenvaltioissa).
3. **Nopeutettu menettely** välitoimien osalta. Monet sidosryhmät kannattivat säännöstä, joka tekisi nopeutetun menettelyn käytön pakolliseksi kaikissa kieltokanteissa eikä ainoastaan ”tapauksen mukaan”, kuten direktiivin 2 artiklassa säädetään. Koska eri jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei kuitenkaan tarkoiteta ”nopeutetulla menettelyllä” samaa asiaa, direktiiviin olisi sisällytettävä tiettyjä nopeutettua menettelyä koskevia vaatimuksia esimerkiksi kieltokanteesta tehtävän oikeuden päätöksen määräaikojen osalta.
4. **Tiedonsaantioikeus.** Useat sidosryhmät katsoivat, että oikeutettujen yksikköjen olisi voitava saada tietoonsa lainvastaisiin toimintatapoihin liittyvien yritysten nimi ja virallinen osoite. Yritykset olisi velvoitettava asettamaan saataville käyttämänsä vakiosopimukset. Näin on esimerkiksi Espanjassa, jossa vakiosopimusten ehtojen on oltava rekisterissä ”Registro de Condiciones Generales de la Contratación”. Useimmat sidosryhmät ovat myös sitä mieltä, että päätökset olisi julkaistava tiedoksi kuluttajille ja varoitukseksi elinkeinonharjoittajille. Näin tehdäänkin jo eräissä jäsenvaltioissa.

5. **Rahoitus.** Useimmat sidosryhmät katsovat, että ”häviäjä maksaa” -periaatetta olisi sovellettava kieltokanteissa edelleen. Eräät kuitenkin totesivat, että tätä periaatetta olisi sovellettava joustavasti oikeutettujen yksikköjen eduksi, kuten joissakin jäsenvaltioissa jo tehdäänkin.
6. **Päätösten täytäntöönpanoa** olisi tehostettava. Tässä tarkoituksessa useat sidosryhmät katsovat, että jäsenvaltiot olisi velvoitettava asettamaan kieltokanteen noudattamatta jättämisen varalta riittävän ankaria seuraamuksia, jotta voitaisiin varmistaa, että sopimattomat kauppatavat ovat elinkeinonharjoittajille kannattamattomia.

Monet sidosryhmät, joiden joukossa oli myös eräiden jäsenvaltioiden viranomaisia, ilmoittivat, että kieltokanteiden mahdollisten parannusten lisäksi olisi otettava Euroopan tasolla käyttöön kuluttajien kollektiivisten oikeussuojakeinojen mekanismi.

6. PÄÄTELMÄT

Edellä esitetyn perusteella komissio tekee seuraavat päätelmät direktiivin soveltamisesta:

Vaikka kieltokanteisiin liittyy tiettyjä rajoituksia, ne ovat hyödyllinen väline kuluttajien kollektiivisten etujen suojelemisessa. Oikeutetut yksiköt ovat vähitellen tulossa tietoisiksi direktiivin niille tarjoamista mahdollisuuksista ja saamassa kokemusta tämän välineen käytöstä.

Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin suuria eroja siinä, missä määrin kieltokanteita käytetään ja miten ne vaikuttavat. Joka tapauksessa jopa niissä jäsenvaltioissa, joissa kieltokanteita pidetään melko tehokkaina ja niitä käytetään laajasti, niiden kaikkia mahdollisuuksia ei voida käyttää hyväksi tässä kertomuksessa todettujen puutteiden vuoksi. Tärkeimpiä näistä puutteista ovat oikeudenkäyntien **korkeat kustannukset, pitkä kesto ja monimutkaisuus** sekä kieltotuomioiden suhteellisen **rajalliset vaikutukset** ja niiden täytäntöönpanon vaikeus. Nämä ongelmat tulevat vieläkin selvemmin esiin niissä kieltokanteissa, joihin liittyy rajatylittävä ulottuvuus.

Komissio ottaa huomioon sidosryhmien esittämät seikat ja niiden ehdotukset ongelmien käsittelemiseksi. Komissio seuraa edelleen direktiivin soveltamista jäsenvaltioissa. Se aikoo lisäksi arvioida, miten tässä kertomuksessa esitetyjä kysymyksiä voitaisiin parhaiten käsitellä jäsenvaltioiden kanssa ja miten olisi saavutettavissa parannuksia nykyisen lainsäädännön puitteissa. Komissio katsoo, että tässä vaiheessa ei näytä olevan riittävästi aihetta ehdottaa muutoksia direktiiviin. Se tarkastelee asiaa uudelleen direktiivin seuraavaa soveltamiskertomusta valmisteltaessa.