



Bryssel 14.3.2013
COM(2013) 139 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**ensimmäinen kertomus sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä
kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/EY,
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 11
päivänä toukokuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin
2005/29/EY soveltamisesta
(sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi)**

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

ensimmäinen kertomus sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 11 päivänä toukokuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY soveltamisesta (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi)

1. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa¹ esitetään ensimmäinen arvio sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 2005/29/EY², jäljempänä 'direktiivi', soveltamisesta jäsenvaltioissa ja vaikutuksista. Kertomus on yksi keskeinen aloite, jolla Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaa³ toteutetaan.

Tämän kertomuksen laatimista varten jäsenvaltioille ja suurelle joukolle sidosryhmiä lähetettiin vuoden 2011 aikana räätälöidyt kyselylomakkeet.⁴ Mitä tulee direktiivin soveltamiseen rahoituspalvelujen ja kiinteän omaisuuden aloilla⁵, kertomus nojaa komission puolesta vuosina 2011 ja 2012 tehdyssä selvityksessä⁶ kerättyihin tietoihin.

Direktiivi annettiin 11. toukokuuta 2005. Sillä pyritään varmistamaan, että kuluttajia ei johdeta harhaan tai altisteta aggressiiviselle markkinoinnille ja että kaikki

¹ Tämä kertomus täydentää sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisesta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle annettua komission tiedonantoa nimeltä *Kuluttajansuojan korkean tason saavuttaminen – Luottamuksen rakentaminen sisämarkkinoihin*. Direktiivin 18 artiklan mukaisesti komission on esitettävä kertomus sen soveltamisesta tiettyjen kysymysten, kuten rahoituspalvelujen, kiinteän omaisuuden ja kaikissa olosuhteissa kiellettyjä menettelyjä koskevan luettelon, osalta sekä uusista yhdenmukaistamis- ja yksinkertaistamismahdollisuuksista. Kuten direktiiviin johdanto-osan 24 kappaleessa todetaan, direktiivin soveltamista arvioidaan sen varmistamiseksi, että sillä puututaan sisämarkkinoiden esteisiin ja saavutetaan korkeatasoinen kuluttajansuoja.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY, annettu 11 päivänä toukokuuta 2005, sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta.

³ Ks. *Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelman* toimi 3 (kuluttajansuojaa koskevan säännösten nykyaikaistaminen).

⁴ Kyselyyn vastasi 25 jäsenvaltiota (Luxemburg ja Malta jättivät vastaamatta) sekä Islanti ja Norja. Sidosryhmiltä vastauksia saatiin 76; niiden joukossa oli 20 Euroopan kuluttajakeskusta (EKK), 9 kuluttajajärjestöä ja 47 elinkeinoelämän edustajaa (esim. kauppakamarit, yritysten katto-organisaatiot ja itsesääntelyelimet).

⁵ Direktiivin 18 artiklan mukaisesti tässä kertomuksessa esitetään arvio direktiivin 3 artiklan 9 kohdan toiminnasta. Kyseinen kohta koskee direktiivin soveltamista rahoituspalvelujen ja kiinteän omaisuuden aloilla.

⁶ Ks. Civic Consultingin Euroopan komission oikeusasioiden pääosaston toimeksiannosta vuonna 2012 tekemä selvitys *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property* osoitteessa <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

elinkeinonharjoittajien EU:ssa esittämät väitteet ovat selkeitä, paikkansapitäviä ja perusteltuja, jotta kuluttajat voivat tehdä tietoon perustuvia ja tarkoituksenmukaisia valintoja. Direktiivin periaatteellisten säännösten tehtävänä on taata, että säädöskehys on riittävän joustava uusia myyntitapoja, tuotteita ja markkinointitekniikoita silmällä pitäen.

Direktiivi on luonteeltaan horisontaalinen ja kattaa kaikki elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien väliset tavaroita ja palveluja koskevat liiketoimet, jäljempänä 'kuluttajakauppa', verkossa ja verkon ulkopuolella.

Direktiivin yleisenä tavoitteena on edistää sisämarkkinoiden valmiiksi saattamista poistamalla esteet, jotka johtuvat kansallisten lakien välisistä eroista tai sopimattomista kaupallisista menettelyistä, sekä tarjota korkea kuluttajansuojan taso.

2. DIREKTIIVIN SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

2.1. Aikataulu

Jäsenvaltioiden piti 12. kesäkuuta 2007 mennessä hyväksyä ja julkaista toimenpiteet, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kansallisten toimenpiteiden piti tulla voimaan viimeistään 12. joulukuuta 2007.

Direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä oli kuitenkin huomattavia viiveitä, jotka johtuivat pääasiassa sen erittäin laajasta soveltamisalasta. Täyttä yhdenmukaisuutta tavoitteleva direktiivin luonne, joka on kirjattu sen "sisämarkkinalausekkeeseen"⁷, tarkoitti myös sitä, että jäsenvaltioiden piti suorittaa kansallisen lainsäädäntönsä perusteellinen arviointi varmistaakseen, että se vastaa direktiiviä.

Vain muutamat jäsenvaltiot⁸ saattoivat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään määräaikaan mennessä. Viimeisin jäsenvaltio saattoi direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoden 2009 lopussa⁹, kun valtaosa kansallisista toimenpiteistä pantiin täytäntöön vuosina 2008 ja 2009¹⁰. Komission unionin tuomioistuimessa nostamat kanteet johtivat siihen, että tuomioistuin tuomitsi kaksi jäsenvaltiota¹¹, kun taas muut menettelyt¹² päätettiin toimenpiteiden ilmoittamisen myötä.

2.2. Jäsenvaltioiden täytäntöönpanotavat ja täytäntöönpanoprosessin luonne

Jäsenvaltioiden tekniset valinnat direktiivin täytäntöön panemiseksi voidaan jakaa kahteen pääluokkaa lähinnä sen perusteella, oliko jäsenvaltiossa ennestään lainsäädäntöä sopimattomista kaupallisista menettelyistä vai ei. Osa jäsenvaltioista on vienyt direktiivin

⁷ Ks. direktiivin 4 artikla.

⁸ Belgia, Irlanti, Malta, Puola, Slovakia ja Slovenia saattoivat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään 12. kesäkuuta 2007 mennessä.

⁹ Espanja.

¹⁰ Myös kolme ETA-valtiota (Islanti, Liechtenstein ja Norja) antoivat direktiivin täytäntöönpanolainsäädäntöä.

¹¹ Ks. asiat C-321/08, Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta, 23.4.2009, ja C-282/08, Euroopan yhteisöjen komissio v. Luxemburgin suurherttuakunta, 5.2.2009.

¹² Kansallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin voi tutustua sopimattomien kaupallisten menettelyjen tietokannassa osoitteessa <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> tai sivuston http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm kautta.

osaksi olemassa olevia lakeja: vilpillisen kilpailun kieltäviä lakeja (Saksa, Itävalta, Tanska ja Espanja), kuluttajalakeja (Ranska, Italia, Bulgaria, Tšekki ja Malta), siviililakia (Alankomaat) tai muita olemassa olevia lakeja (Belgia, Suomi ja Ruotsi). Muut maat (Yhdistyneet kuningaskunnat, Portugali, Romania, Unkari, Kypros, Puola, Slovenia, Slovakia, Viro, Irlanti, Luxemburg, Latvia, Liettua ja Kreikka) ovat antaneet uutta lainsäädäntöä, jolla direktiivin saatetaan lähes sanatarkasti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

2.3. Direktiivin 4 artiklan sisämarkkinalauseke

Sisämarkkinalausekkeena tunnetussa direktiivin 4 artiklassa kiteytyy direktiivin yhdenmukaistamistavoite. Se myös estää jäsenvaltioita poikkeamasta direktiivin säännöistä. Unionin tuomioistuin vahvisti tavoitteen asiassa *Total Belgium* ja muissa ennakkoratkaisuissa¹³, joissa tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut näin: ”*Direktiivillä siis täysin yhdenmukaistetaan nämä säännöt yhteisön tasolla. [...] jäsenvaltiot eivät näin ollen voi toteuttaa direktiivissä säädettyjä toimenpiteitä tiukempia toimenpiteitä edes silloin, kun ne haluavat saavuttaa korkeammantasoisien kuluttajansuojan.*”

Täyden yhdenmukaistamisen tavoite on osoittautunut direktiivin täytäntöönpanon suurimmaksi ongelmaksi. Sisämarkkinalausekkeen johdosta kansallisia oikeusjärjestelmiä on jouduttu mukauttamaan direktiivin säännöksiin merkittävästi. Erityisesti jäsenvaltioiden on täytynyt suorittaa kansallisen lainsäädäntönsä laajamittainen arviointi ja kumota kaikki säännökset, jotka olivat ristiriidassa direktiivin kanssa. Kyseisissä säännöksissä oli lähinnä kyse sellaisten, erityisesti myyntityöntekijöiden koskevien kaupallisten menettelyjen kielloista, joita ei luetella direktiivin liitteessä I (kaikissa olosuhteissa kiellettyjen kaupallisten menettelyjen luettelo).

Sisämarkkinalauseke on johtanut harhaanjohtavaa mainontaa ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä liiketoimissa koskevien sääntöjen perusteelliseen yksinkertaistamiseen koko EU:n alueella: 27 kansallista järjestelyä on korvattu yhdellä sääntökokonaisuudella ja samalla säilytetty korkea kuluttajansuojan taso. Oli erittäin tärkeää päästä eroon sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan sääntelyn hajanaisuudesta johtuvista oikeudellisista esteistä, jotka lisäsivät sekä yrityksille että kuluttajille aiheutuvia kustannuksia, monimutkaisuutta ja epävarmuutta.

2.4. Poikkeukset

Direktiivin 3 artiklan 9 kohdassa säädetään merkittävästä rajoituksesta direktiivin täyden yhdenmukaisuuden tavoitteeseen toteamalla, että ”*rahoituspalvelujen sekä kiinteän omaisuuden osalta jäsenvaltiot voivat asettaa vaatimuksia, jotka ovat ohjailevampia tai rajoittavampia kuin tämä direktiivi alalla, jota sen lähentää*”. Näillä kahdella alalla sovelletaan siis yhdenmukaistamisen vähimmäistasoa. Johdanto-osan 9 kappaleessa asia selitetään näin: ”*Rahoituspalvelut ja kiinteä omaisuus edellyttävät monimutkaisuutensa ja niihin sisältyvien suurten riskien vuoksi yksityiskohtaisia vaatimuksia, elinkeinonharjoittajille asetettavat positiiviset velvoitteet mukaan luettuina.*” Näin ollen jäsenvaltiot voivat ottaa kyseisillä aloilla käyttöön direktiivin säännöksiä pidemmälle meneviä sääntöjä edellyttäen, että ne ovat linjassa EU:n muun lainsäädännön kanssa.

¹³ Yhdistetyt asiat C-261/07 ja C-299/07, VTB-VAB NV v. Total Belgium ja Galatea BVBA v. Sanoma Magazines Belgium NV, 23.4.2009; asia C-304/08, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV v. Plus Warenhandels-gesellschaft mbH, 14.1.2010; asia C-288/10, Wamo BVBA v. JBC NV ja Modemakers Fashion NV, määräys 30.6.2011; C-126/11, Inno NV v. Unizo ym., määräys 15.12.2011.

Kuten jäljempänä selitetään, [asiasta järjestetty] kuuleminen on osoittanut, ettei rajoituksen poistamiselle ole perusteita, oli sitten kyse rahoituspalveluista tai kiinteästä omaisuudesta.

Toinen väliaikainen poikkeus täyden yhdenmukaistamisen periaatteesta koskee kansallisia säännöksiä, joilla pannaan täytäntöön vähimmäistason yhdenmukaistamista koskevia lausekkeitä sisältäviä direktiivejä. Direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kuuden vuoden ajan 12. kesäkuuta 2013 asti jatkaa direktiiviä rajoittavampien tai ohjailevampien kansallisten säännösten soveltamista¹⁴ ja panna täytäntöön muuhun EU-lainsäädäntöön sisältyviä yhdenmukaistamisen vähimmäistasoa koskevia lausekkeitä.¹⁵

Direktiivin 3 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on viipymättä toimitettava komissiolle kansalliset säännökset, joita ne soveltavat 3 artiklan 5 kohdan nojalla.

Ainoastaan viisi jäsenvaltiota¹⁶ on ilmoittanut jatkaneensa 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen sääntöjen soveltamista. Niistä yksi¹⁷ on esimerkiksi ilmoittanut televisiomainontaa koskevista säännöksistä, joiden tarkoituksena on suojella alaikäisiä ja panna audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi¹⁸ täytäntöön. Toinen jäsenvaltio on jättänyt ilmoittamatta rajoittavan toimenpiteen, joka koskee ovelta ovelle -myyntiä.¹⁹ Haluttomuus kumota tiettyjä kansallisia toimenpiteitä (12. kesäkuuta 2013 mennessä) voi olla syy siihen, miksi vain muutamat jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet 3 artiklan 5 kohtaa.

Komissio on sitä mieltä, ettei poikkeusta pitäisi jatkaa. Muutamat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet pitävänsä jatkamista tarpeellisenä, mutta tarve soveltaa tiettyjä sääntöjä kansallisella tasolla voidaan tyydyttää muun EU-lainsäädännön nojalla.

2.5. Direktiivin ja alakohtaisen EU-lainsäädännön välinen suhde

Direktiivi on yleinen laki, jolla säännellään sopimattomia kaupallisia menettelyjä elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välissä liiketoimissa. Se kattaa kaikki kuluttajakaupan menettelyt, ellei toisin nimenomaisesti säädetä, kuten esimerkiksi sijoittautumista tai toimilupajärjestelmiä koskevien edellytysten osalta (ks. 3 artiklan 8 kohta). Siinä tapauksessa, että alakohtainen lainsäädäntö on ristiriidassa direktiivin yleisten säännösten kanssa,

¹⁴ Alalla, jota direktiivillä lähennetään.

¹⁵ Esimerkkejä yhdenmukaistamisen vähimmäistasoa koskevia lausekkeitä sisältävistä direktiiveistä direktiivin 2005/29/EY lähentämällä alalla: direktiivi 98/6/EY kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisesta, direktiivi 97/7/EY kuluttajansuojasta etäostoksissa, direktiivi 85/577/ETY muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa neuvoteltuja sopimuksia koskevasta kuluttajansuojasta, direktiivi 94/47/EY ostajien suojaamisesta kiinteistöjen osa-aikaisen käyttöoikeuden ostosopimuksen tiettyihin osiin nähden ja direktiivi 90/314/ETY matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista.

¹⁶ Irlanti, Latvia, Ruotsi, Suomi ja Tanska.

¹⁷ Tanska ilmoitti 10. maaliskuuta 2008 televisiomainontaan liittyvistä säännöksistä (radiossa ja televisiossa tapahtuvasta mainonnasta ja sponsoroinnista 15.12.2005 annetun määräyksen nro 1368 21 §). Kyseiset säännökset, jotka koskevat muun muassa mainostettavan tuotteen ominaisuuksia, hintaa ja sen käyttöön tarvittavia taitoja, ovat vakiintuneet Tanskan lainsäädäntöön, niissä otetaan erityisesti huomioon alaikäisten suojelu ja niillä pantiin täytäntöön 'Televisio ilman rajoja' -direktiivi (neuvoston direktiivi 89/552/ETY, sittemmin audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi 2010/13/EU).

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2010, audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi).

¹⁹ Belgia ei ole ilmoittanut kansallisista säännöksistä, joilla kielletään yli 250 euroa maksavien tuotteiden ovelta ovelle -myynti. Unionin tuomioistuimien tulee arvioimaan tällaisten toimenpiteiden sääntöjenmukaisuutta Belgiasta vastaan nostetussa asiassa.

erityissäädöksen asianomaiset säännökset ovat ensisijaisia.²⁰ Usein tällainen ristiriita syntyy siitä, että erityissäädöksessä on yksityiskohtaisempia vaatimuksia ennen sopimuksentekoa annettavista tiedoista tai tiukempia sääntöjä siitä, miten tiedot on esitettävä kuluttajalle (ks. direktiivin johdanto-osan 10 kappale). Se, että tietyllä alalla on olemassa erityisiä EU:n sääntöjä, ei kuitenkaan estä direktiivin soveltamista; tällöin direktiivi täydentää näitä alakohtaisia säännöksiä kaikkien erityissäädöksestä puuttuvien näkökohtien osalta ja korjaa kuluttajien suojelussa sopimattomilta kaupallisilta menettelyiltä mahdollisesti olevat puutteet.²¹

2.6. Kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen seuranta

Useissa jäsenvaltioissa on havaittu epätarkkuuksia, jotka muutamissa tapauksissa liittyvät direktiivin avainkäsitteisiin. Komission yksiköt ovat tällöin suorittaneet perusteellisen tarkistuksen siitä, miten direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja käyvät parhaillaan rakenteellista vuoropuhelua asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.

3. DIREKTIIVIN SOVELTAMINEN

3.1. Yhtenäinen soveltaminen

3.1.1. Unionin tuomioistuimen rooli ja oikeuskäytäntö

Unionin tuomioistuimen rooli sen varmistamisessa, että EU:n lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa, on ollut direktiivin tapauksessa erittäin keskeinen. Sen tuomiot ovat osoittautuneet äärimmäisen hyödyllisiksi niiden selventäessä yleisiä kysymyksiä, jotka koskevat direktiivin suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön, sekä erityisemmissä kysymyksissä, jotka liittyvät joidenkin direktiivin aineellisten säännösten tulkintaan. Komissio on osaltaan toiminut väliintulijana (*amicus curiae*) tuomioistuimen käsittelyissä.

Vuodesta 2009 unionin tuomioistuin on ratkaissut useita ennakkoratkaisupyyntöjä vahvistaen siten direktiivin täyden yhdenmukaistamisen tavoitteen sekä sen, että jäsenvaltiot eivät voi jatkaa direktiivin säännöksiä pidemmälle menevien kansallisten sääntöjen soveltamista.

Tuomioistuin onkin päättänyt, että seuraavat kansalliset säännökset ovat ristiriidassa direktiivin kanssa:

– Yhdistettyjen tarjousten yleinen kielto:

²⁰ Direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa täsmennetään näin: ”Jos tämän direktiivin säännökset ovat ristiriidassa sopimattomien kaupallisten menettelyjen yksittäisiä näkökohtia säätelevien muiden yhteisön sääntöjen kanssa, jälkimmäisillä on etusija ja niitä sovelletaan kyseisiin yksittäisiin näkökohtiin.”

²¹ Ks. ohjeiden sivut 18 ja 19. Esimerkiksi lentoliikenneasetus (lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä 24 päivänä syyskuuta 2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008) sisältää erityissäännöksiä yleisölle annettavista hintatiedoista. Asetuksen 23 artiklan mukaan lentoliikenteen harjoittajien on ilmoitettava lopullinen hinta, joka sisältää kaikki sovellettavat verot, maksut sekä lisä- ja palvelumaksut, ja eriteltävä ne. Ennen sopimuksentekoa annettavien lentolippujen hintatietojen suhteen sovelletaan siis näitä tarkempia säännöksiä. Direktiivin säännösten avulla kielletään kaupalliset menettelyt, jotka ovat omiaan harhauttamaan keskivertokuluttajaa (esim. lentolippujen täkymainonta ja -markkinointi), sekä aggressiiviseksi katsottavat menettelyt (esim. sopimuksen ulkopuolisten, vaikeiden ja kohtuuttomien esteiden asettaminen kuluttajille, jotka haluavat käyttää oikeuttaan purkaa sopimus).

- yhdistetyt asiat C-261/07 ja C-299/07 (Total Belgium, 23.4.2009), joissa oli kyse öljy-yhtiöstä, joka tarjosi ilmaista tiepalvelua jokaisen öljynoston yhteydessä, ja yhtiöstä, joka oli julkaissut alusvaatekaupan tarjouskupongin sisältävän lehden;
 - asia C-522/08 (Telekomunikacja Polska, 11.3.2010), jossa televiestintäyhtiö edellytti puhelinpalvelusopimuksen tekemistä ehtona laajakaista-internetiä koskevan palvelusopimuksen tekemiselle.
- Sellaisten kaupallisten menettelyjen yleinen kieltö, joissa kuluttajien osallistuminen kilpailuun tai arvontaan edellyttää tavaroiden tai palvelujen ostamista:
- asia C-304/08 (Plus Warenhandelsgesellschaft, 14.1.2010), joka koski yrityksen myynninedistämiskampanjaa, jossa kuluttajia kehoitettiin ostamaan tavaroita saadakseen tietyn määrän bonuspisteitä, joka oikeutti osallistumaan valtakunnallisiin arvontoihin.
- Lisäetujen käyttämistä myynnissä koskeva yleinen kieltö, jonka tarkoituksena ei ole pelkästään suojata kuluttajia vaan jolla tavoitellaan myös muita päämääriä:
- asia C-540/08 (Mediaprint, 9.11.2010), jossa päivälehti järjesti kilpailun, johon kuluttajat voivat osallistua lehteen sisältyvän kupongin avulla. Itävallan hallitus esitti asiassa, ettei asianomainen kansallinen säännös kuulu direktiivin soveltamisalaan, koska sen pääasiallisena tavoitteena on säilyttää Itävallan lehdistön moniarvoisuus.
- Hinnanalennusten ilmoittamista alennusmyyntejä edeltävinä ajanjaksoina koskeva yleinen kieltö, kun asianomaisella säännöksellä pyritään suojaamaan kuluttajien taloudellisia etuja:
- asia C-288/10 (Wamo, 30.6.2011) yrityksestä, joka oli lähettänyt joillekin asiakkailleen kutsun kaksi viikkoa ennen alennusmyynnin alkamista järjestettyyn yksityiseen myyntitilaisuuteen;
 - asia C-126/11 (Inno, 15.12.2011) yrityksestä, joka oli tarjonnut kanta-asiakaskorttia, jolla asiakkaat pääsevät osallisiksi useista myynninedistämistoimista, kuten hinnanalennuksista alennusmyyntiä edeltävänä ajanjaksona. On huomionarvoista, että tässä asiassa unionin tuomioistuin katsoi, ettei kansallinen sääntö kuulu direktiivin soveltamisalaan, jos sen ainoana tavoitteena on kilpailun suojeleminen, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väitti.²²
- Kieltö ilmoittaa loppuunmyynnistä, jos siihen ei ole saatu ennakkolupaa paikalliselta toimivaltaiselta hallintoviranomaiselta:
- asia C-206/11 (Köck, 17.1.2013) elinkeinonharjoittajasta Itävallassa, joka ilmoitti sanomalehdessä myymälänsä tuotteiden täydellisestä loppuunmyynnistä hakematta kansallisessa laissa edellytettyä viranomaislupaa. Unionin tuomioistuin päätti, että direktiivin liitteeseen I kuulumatonta kaupallista menettelyä ei voi kieltää yksinomaan sillä perusteella, ettei toimivaltainen hallintoviranomainen ole antanut

²² ”[...] une disposition nationale telle que celle en cause au principal n’est pas susceptible de relever du champ d’application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales si elle se limite seulement, comme le considère la juridiction de renvoi, à réglementer les relations concurrentielles entre commerçants et ne poursuit pas des finalités tenant à la protection des consommateurs.” (asia C-126/11, Inno, johdanto-osan 29 kappale).

sille ennakkolupaa, arvioimatta ensin kyseisen menettelyn sopimattomuutta direktiivin 5–9 artiklan säännösten nojalla.

Asiassa C-122/10 (Ving Sverige, 12.5.2011) unionin tuomioistuin täsmensi direktiivin 2 artiklan i alakohdassa esitettyä ostokehotuksen määritelmää. Tuomioistuin esimerkiksi katsoi, että ostokehotus syntyy heti, kun tuotteesta ja hinnasta on kuvallinen esitys, vaikkei varsinaista ”ostomekanismia” olisikaan välittömästi tarjolla. Tuomioistuin katsoi myös, ettei direktiivi estä alkaen-hintojen käyttöä, kunhan hinnoittelutiedot ovat direktiivin vaatimusten mukaisia ja niissä huomioidaan kulloisenkin tapauksen olosuhteet. Asiassa oli kyse lomatuotteita myyvästä matkatoimistosta, joka oli julkaissut sanomalehdessä kaupallisen viestin, jossa mainostetusta matkasta annettiin vain joitakin tietoja. Tuomioistuin päätyi noudattamaan lähestymistapaa, jonka komission yksiköt olivat omaksuneet ohjeissa, joissa ostokehotus esitetään varsin laajana käsitteenä.²³

Asiassa C-559/11 (Pelckmans Turnhout NV, 4.10.2012) tuomioistuin täsmensi, ettei sellainen kansallinen säännös, jonka tavoitteena ei ole kuluttajien suojeleminen, kuulu direktiivin soveltamisalaan. Asiassa oli kyse siitä, onko eräs Belgian lainsäädännön säännös yhteensopiva direktiivin kanssa. Kyseisellä säännöksellä elinkeinonharjoittajaa kielletään pitämästä liikettään auki jokaisena viikonpäivänä ja edellytetään siis, että tämä valitsee viikonpäivän, jolloin liike on kiinni. Tuomioistuin katsoi, että säännöksen ainoana tavoitteena on suojella jakelualan työntekijöiden etuja, ei kuluttajia.

Asiassa C-428/11 (Purely Creative ym., 18.10.2012) unionin tuomioistuinta pyydettiin ensimmäistä kertaa tulkitsemaan direktiivin liitteen I säännöstä, erityisesti 31 kohtaa, jolla elinkeinonharjoittajia estetään antamasta kuluttajille sellaista vaikutelmaa, että he ovat jo voittaneet palkinnon, vaikka palkinnon saaminen edellyttää kuluttajalta rahasuoritusta tai kustannuksia vaativaa toimenpidettä. Englannissa useat yritykset olivat jakaneet sanoma- ja aikakauslehtien välissä myynninedistämismateriaalia ja liitteitä, muun muassa raaputuskortteja, joissa vastaanottajien kerrottiin voittaneen palkinnon. Palkinnon saamiseksi voittajan oli joko soitettava maksulliseen palvelunumeroon, lähetettävä tekstiviesti tai käytettävä postipalvelua. Tuomioistuin katsoi, että tällaiset menettelyt ovat kiellettyjä, vaikka kuluttajille niistä aiheutuva kustannus olisi palkinnon arvoon nähden vähäinen (kuten postimaksu) riippumatta siitä, aiheutuuko tällaisten kustannusten suorittamisesta elinkeinonharjoittajalle mitään hyötyä.

Unionin tuomioistuimessa on käsiteltävänä kolme muuta ennakkoratkaisupyyntöä:

- asia C-435/11(CHS Tour Services), joka koskee direktiivin 5 artiklan tulkintaa, erityisesti sitä, edellytetäänkö direktiivissä huolellisen ammatinharjoittamisen vaatimuksen (direktiivin 5 artiklan 2 kohdan a alakohta) erikseen tutkimista arvioitaessa tapausta, johon liittyy harhaanjohtavia toimia tai mainitsematta jättämisistä;
- asia C-265/12 (Citroën Belux NV), jossa selvitetään erään Belgian lainsäädännön säännöksen yhteensopivuutta direktiivin (erityisesti sen 3 artiklan 9 kohdan) kanssa. Kyseisellä säännöksellä elinkeinonharjoittajia estetään tekemästä yhdistettyjä tarjouksia, jos vähintään yksi tarjouksen osa on rahoituspalvelu;

²³

Ks. myös 3.3.4. kohta ostokehotuksesta ja hintatietojen ilmoittamisvaatimuksista.

- asia C-281/12 (Trento Sviluppo Centrale Adriatica), jossa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, edellyttääkö direktiivi, että rikkomisen toteamiseksi on harhaanjohtavan käyttäytymisen lisäksi arvioitava erikseen, onko kuluttajien taloudellinen käyttäytyminen vääristynyt olennaisesti.

3.1.2. *Komission aloitteet*

Komissio on toteuttanut alusta asti toimenpiteitä auttaakseen kansallisia viranomaisia ja tuomioistuimia direktiivin yhtenäisessä ja johdonmukaisessa täytäntöönpanossa. Tämä on ollut erityisen haasteellista alalla, jolle on tyypillistä huomattavat erot kansallisessa politiikassa, tyyliissä ja täytäntöönpanotekniikoissa.

3.1.3. *Direktiivin soveltamisohjeet*

Komission yksiköt julkaisivat joulukuussa 2009 ohjeet direktiivin soveltamisesta²⁴. Niiden tarkoituksena on luoda yhteinen käsitys ja lähentää käytäntöjä. Ohjeet ovat saatavilla 22 EU:n kielellä, ja ne ovat auttaneet selventämään joitakin avainkäsitteitä ja ongelmallisina pidettyjä säännöksiä. Niissä esitellään käytännön esimerkkejä siitä, miten direktiivi toimii. Vaikka ohjeilla ei ole muodollista oikeudellista asemaa (eli ne eivät ole sitovia), niitä on käytetty laajalti muun muassa unionin tuomioistuimen käsittelyissä²⁵. Myös kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset ovat käyttäneet niitä yksittäisiä tapauksia arvioidessaan. Ohjeita on tarkoitus päivittää säännöllisesti sitä mukaa kuin sopimattomien kaupallisten menettelyjen tietämys lisääntyy.

3.1.4. *Direktiiviin liittyvä oikeudellinen tietokanta*

Komissio avasi heinäkuussa 2011 direktiiviin liittyvän oikeudellisen verkkotietokannan²⁶. Tietokannan ja ohjeiden kehittäminen aloitettiin vuonna 2008 – molempien tarkoituksena on tukea direktiivin yhtenäistä soveltamista ja tarkoituksenmukaista/tosiasiallista täytäntöönpanoa.

Oikeudellinen tietokanta on hyvin kattava ja käyttäjäystävällinen. Sen välityksellä suuri yleisö voi tutustua direktiiviin liittyviin jäsenvaltioiden lakeihin ja oikeuskäytäntöihin sekä muuhun hyödylliseen aineistoon, kuten alan tieteellisiin julkaisuihin. Tällä hetkellä tietokanta sisältää noin 330 oikeustieteellistä artikkelia, 400 asiaa²⁷ ja 25 muuta julkaisua (esim. kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten selvityksiä tai ohjeita). Tietokannan sisältämät tiedot on jaettu osioihin, ja niitä voi hakea valitsemalla direktiivin tiettyjen artiklojen, avainsanojen,

²⁴ Ohjeet sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin 2005/29/EY täytäntöönpanoa ja soveltamista varten (SEC(2009) 1666, komission yksiköiden valmisteluasiakirja), 3. joulukuuta 2009 – http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

²⁵ Ks. esim. julkisasiamiehen päätelmä asiassa C-122/10, Konsumentombudsmannen KO v. Ving Sverige AB, 30 ja 40 kohta ja alaviite 13.

²⁶ Ks. <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>. Tietokanta perustuu kuluttajapolitiikkaa koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (2007–2013) 18 päivänä joulukuuta 2006 tehtyyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen N:o 1926/2006/EY ja kyseisen ohjelman toimeen 9: Oikeudellinen ja tekninen asiantuntemus sekä tutkimukset, jotka koskevat kuluttajansuojalainsäädännön ja etenkin direktiivin 2005/29/EY jäsenvaltioiden toimesta tapahtuvan osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen, sen soveltamisen ja täytäntöönpanon seurantaa ja arviointia. Tämä sisältää myös sellaisten helppokäyttöisten julkisten tietokantojen kehittämisen ja ylläpitämisen, jotka koskevat yhteisön kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoa.

²⁷ Tietokannassa oli toukokuussa 2012 tiivistelmät 158 hallinnollisesta päätöksestä ja 202:sta tuomioistuimen päätöksestä (mukaan lukien 63 jäsenvaltioiden korkeimpien oikeuksien päätöstä).

oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella. Kaikki osiot on linkitetty toisiinsa, mikä mahdollistaa muun muassa jäsenvaltioiden väliset vertailut. Maa-osioon sisältyy aina katsaus kunkin maan kansalliseen täytäntöönpanojärjestelmään.

Komissio kehittää edelleen tietokantaa, jota on tarkoitus päivittää säännöllisesti syöttämällä sinne uutta oikeuskäytäntöä, oikeustieteellisiä artikkeleja ja muuta aineistoa. Lopullisena tavoitteena on luoda uusi kuluttajalainsäädännön tietokanta yhdistämällä direktiiviä koskeva tietokanta EU:n kuluttajalainsäädännön kokoavaan tietokantaan²⁸. Komission yksiköt tarkastelevat parhaillaan eri vaihtoehtoja sen varmistamiseksi, että direktiiviä koskevan tietokannan ja Euroopan oikeusportaal²⁹ välillä on toimiva yhteys.

3.2. Direktiivin soveltamisala

Direktiivin soveltamisala on erittäin laaja, mikä käy ilmi 2 artiklan d alakohdassa annetusta elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisten kaupallisten menettelyjen määritelmästä. Siinä kaupallisilla menettelyillä tarkoitetaan *”elinkeinonharjoittajan tointa, mainitsematta jättämistä, käyttäytymistä tai edustamista, kaupallista viestintää, mukaan lukien mainontaa ja markkinointia, joka liittyy välittömästi tuotteen myynnin edistämiseen, myymiseen tai toimittamiseen kuluttajille”*. Tuotteella puolestaan tarkoitetaan *”tavaraa tai palvelua, kiinteä omaisuus, oikeudet ja velvoitteet mukaan luettuina”*.³⁰ Direktiiviä sovelletaan käytännöllisesti katsoen kaikkiin elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin liiketoimiin ja kaikkiin aloihin. Sitä ei sovelleta ainoastaan mainonta- tai markkinointivaiheessa, vaan myös *”ennen jotakin tuotetta koskevaa liiketoimintaa ja sen jälkeen”*.³¹ Direktiivissä on kuitenkin kyse ainoastaan kuluttajien taloudellisten etujen suojaamisesta toimenpitein, joiden tavoitteena tai tuloksena on kaupallisen menettelyn luokittelu sopimattomaksi; muut edut, jotka liittyvät esimerkiksi terveyteen, turvallisuuteen tai ympäristöön, eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Jäsenvaltiot voivat vapaasti laajentaa direktiivin soveltamisalaa tai säännellä muuntotyyppejä suhteita EU:n muuta lainsäädäntöä noudattaen. Koska direktiivillä ei yhdenmukaisteta sopimusoikeutta, jäsenvaltiot voivat myös vapaasti määritellä sopimattomien menettelyjen vaikutuksen sopimuksen pätevyyteen, tekemiseen tai vaikutukseen.³²

3.2.1. Soveltamisalan laajentamistarve elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisten liiketoimien ulkopuolelle

Direktiivin soveltamisalan laajentamisesta koskemaan muitakin kuin elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiä liiketoimia on keskusteltu lähinnä seuraavien, soveltamisalaan kuulumattomien liiketoimien osalta: yritysten väliset liiketoimet, kuluttajien väliset liiketoimet ja tilanteet, joissa kuluttaja myy tai toimittaa tuotteen elinkeinonharjoittajalle. Vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti säännellä näitä suhteita, useimmat niistä ovat päättäneet panna direktiivin täytäntöön sen alkuperäisessä soveltamisalassa pidättyen.

Elinkeinonharjoittajien väliset liiketoimet

²⁸ <http://www.eu-consumer-law.org/index.html>.

²⁹ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

³⁰ Ks. direktiivin 2 artiklan c alakohta.

³¹ Ks. direktiivin 3 artiklan 1 kohta.

³² Ks. direktiivin 3 artiklan 2 kohta.

Tällä hetkellä ainoastaan neljä jäsenvaltiota³³ soveltaa direktiiviä pienin mukautuksin myös elinkeinonharjoittajien välisiin suhteisiin. Aiemmin direktiivin soveltamisalan laajentamista EU:n tasolla elinkeinonharjoittajien välisiin suhteisiin ovat pohtineet eräät sidosryhmät tavoitteenaan ratkaista pääasiassa pienyrityksiin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin haitallisesti vaikuttavien yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavien menettelyjen ongelma. Tällaiset menettelyt on nykyään kielletty harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta annetulla direktiivillä 2006/114/EY. Kyseisen direktiivin toiminna taannoin antamassaan tiedonannossa³⁴ komissio päätteli, että rajatylittäviä täytäntöönpanokeinoja pitäisi vahvistaa ja nykyistä säädöskehystä tarkistettava, jotta näitä ilmiöitä voitaisiin torjua tehokkaammin.

Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset liiketoimet

Kansalliset täytäntöönpanijat³⁵ ovat ilmoittaneet tapauksista, joissa kuluttajat ovat tuotteita elinkeinonharjoittajille myydessään joutuneet sopimattomien kaupallisten menettelyjen kohteiksi. On raportoitu esimerkiksi tapauksista, joissa kuluttajat ovat myyneet antiikkiesineitään ja korujaan (varsinkin kultakoruja) elinkeinonharjoittajille, jotka ovat johtaneet heitä harhaan esineiden ominaisuuksia ja/tai arvoa koskevilla väitteillään. Vain muutamit jäsenvaltiot³⁶ kannattavat direktiivin soveltamisalan laajentamista. Yksi direktiivin alkuperäisessä soveltamisalassa pidättyvä jäsenvaltio³⁷ on ehdottanut, että direktiivin soveltamisessa omaksutaan laaja-alainen lähestymistapa³⁸ sen sijaan, että EU:n tasolla ryhdytään muuttamaan sääntelyä.

Kuluttajien väliset suhteet

Internetin nopea kehitys on nostanut esiin kysymyksen siitä, pitäisikö kuluttajien välisiin liiketoimiin liittyvää suojelua lisätä. Täytäntöönpanosta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että suurin ongelma on itse asiassa kuluttajina esiintyvät elinkeinonharjoittajat, jotka salaavat todellisen luonteensa / kaupalliset aikomuksensa. Tällainen toiminta on jo kielletty direktiivillä, jonka liitteessä I olevassa 22 kohdassa kielletään ”[p]erättömän väitteen esittäminen tai perättömän vaikutelman luominen siitä, että elinkeinonharjoittaja ei toimi tarkoituksessa, joka liittyy hänen elinkeino- tai ammattitoimintaansa, tai esiintyminen vilpillisesti kuluttajana”.³⁹ Näin ollen tällaisten käytäntöjen ehkäiseminen on pikemminkin täytäntöönpanoasia kuin puute itse direktiivissä.

³³ Kyseiset maat ovat Saksa, Itävalta, Ranska ja Ruotsi. Elinkeinonharjoittajien välisiin suhteisiin sovelletaan kuitenkin Saksassa ainoastaan direktiivin liitettä I (luettelo sopimattomista menettelyistä) ja Ranskassa ainoastaan 6 artiklaa ja liitettä I (ainoastaan harhaanjohtavat menettelyt).

³⁴ Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Yritysten suojaaminen harhaanjohtavilta markkinointikäytännöiltä ja direktiivin tehokas täytäntöönpano – Harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta annetun direktiivin 2006/114/EY tarkistaminen* (COM(2012) 702, lopullinen, 27.11.2012).

³⁵ Office of Fair Trading Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

³⁶ Irlanti, Latvia, Romania ja Viro.

³⁷ Yhdistynyt kuningaskunta.

³⁸ Esim. selventämällä komission yksiköiden julkaisemia ohjeita.

³⁹ Ks. myös direktiivin 6 artiklan 1 kohdan c ja f alakohta.

Kuulemisen tulokset osoittavat, että valtaosa jäsenvaltioista ja sidosryhmistä⁴⁰ ei kannata direktiivin soveltamisalan laajentamista, oli sitten kyse elinkeinonharjoittajien välisestä, kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisestä tai kuluttajien välisestä liiketoimista. Komissio katsoo, ettei laajentamiselle ole tälle hetkellä perusteita. Harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta annetun direktiivin käynnissä olevassa tarkistuksessa aiotaan puuttua yrityshakemistoyhtiöiden harhaan johtaviin käytäntöihin, joissa on siis kyse elinkeinonharjoittajien välisestä suhteista. Muuntotyypisten suhteiden osalta jäsenvaltiot voivat vapaasti säännellä liiketoimia kansallisten erityispiirteiden ja -tarpeiden mukaan.

3.2.2. Myynninedistäminen

Myynninedistämisestä alettiin keskustella⁴¹ sen jälkeen kun komissio veti vuonna 2006 pois ehdotuksensa myynninedistämisasetukseksi⁴², koska jäsenvaltiot eivät päässeet asiasta sopimukseen. Ehdotukseen sisältyi tietovaatimuksia, joilla haluttiin varmistaa, että myynninedistämiseen liittyvät kaupalliset viestit ovat läpinäkyviä ja että viestin vastaanottaja saa niistä kaiken olennaisen tiedon.

Direktiivi suojaa sopimattomilta käytännöiltä myynninedistämisen alalla. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa elinkeinonharjoittajia kielletään johtamasta kuluttajia harhaan hinnan tai sen laskentatavan tai erityisen hintaedun suhteen. Liitteeseen I kootut kiellot koskevat tiettyjä myynninedistämiskäytäntöjä, kuten täkymainontaa (5 kohta), erikoistarjouksia (7 kohta), palkintoja (19 kohta), kilpailuja (31 kohta) ja sanan ”ilmainen” käyttöä (20 kohta).

Total Belgium -asiassa⁴³ unionin tuomioistuin vahvisti erityisesti sen, etteivät jäsenvaltiot voi direktiivin täyden yhdenmukaisuuden tavoitteen vuoksi pitää yllä direktiivin säännöksiä pidemmälle meneviä kansallisia myynninedistämissääntöjä.

Muutamat jäsenvaltiot ja sidosryhmät ovat väittäneet, että tiettyjen kansallisten myynninedistämissääntöjen äkillinen kumoaminen voi vaikeuttaa kuluttajien suojelua harhaanjohtavalta myynninedistämiseltä kansallisella tasolla.⁴⁴ Ne katsovat, että osa voimassa olevista, direktiiviä tiukemmista kansallisista säännöistä (esim. nk. viitehintasäännöt sen laskemiseksi, onko jokin ilmoitettu alennus todellinen vai ei) ovat kuluttajien ja täytäntöönpanijoiden kannalta erittäin hyödyllisiä, vaikka ne tällä hetkellä ovatkin oikeudellisesti yhteensopimattomia direktiivin kanssa.⁴⁵

⁴⁰ Eräät jäsenvaltiot (esim. Italia ja Ranska) ja sidosryhmät ovat sanoneet kannattavansa soveltamisalan laajentamista vain tarkkaan rajattujen ongelmien (esim. yrityshakuyritysten harhaanjohtava toiminta) ratkaisemiseksi. Romania katsoo, että direktiivin laajentaminen elinkeinonharjoittajien välisiin liiketoimiin johtaisi yhtenäisempään lähestymistapaan liikekäytäntöihin, joihin kohteena ovat sekä elinkeinonharjoittajat että kuluttajat. Alankomaat haluaisi laajentaa direktiiviä sen verran kuin elinkeinonharjoittajien suojeleminen valelaskuilta edellyttää. Saksa, Itävalta ja Ruotsi, jotka soveltavat jo direktiiviä täysimääräisesti elinkeinonharjoittajien välisiin liiketoimiin, haluaisivat elinkeinonharjoittajien nauttivan samantasoista suojelua kuin kuluttajat EU:ssa.

⁴¹ Ks. esim. parlamentin kysymykset E-5539/08, E-010017/2010 ja E-1704/2011.

⁴² KOM(2001) 546 lopullinen, 2.10.2001, ja muutettu ehdotus KOM(2002) 585 lopullinen, 25.10.2002.

⁴³ Ks. myös C-304/08, Plus Warenhandels-gesellschaft (ennakkoratkaisu – Saksa), 14.1.2010; C-540/08, Mediaprint Zeitungs (ennakkoratkaisu – Itävalta), 9.11.2010; C-522/08, Telekomunikacja Polska (ennakkoratkaisu – Puola), 11.3.2010.

⁴⁴ Eräät kansalliset täytäntöönpanovirastot ovat sitä mieltä, että yksityiskohtaisten sääntöjen puuttuminen aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta ja tekisi täytäntöönpanosta liian hankalaa/tehotonta (direktiivin nojalla myynninedistämisen harhaanjohtavuus on todistettava tapauskohtaisesti).

⁴⁵ Kuusi jäsenvaltiota (Belgia, Irlanti, Latvia, Ranska, Suomi ja Tanska) ovat jo (osittain) muuttaneet myynninedistämisäädäntöään, jotta se olisi linjassa direktiivin ja unionin tuomioistuimen

Kuulemisessa saatu palaute osoittaa, että eräät jäsenvaltiot ja sidosryhmät kannattaisivat lainsäädännöllisiä muutoksia alalla, joko uutta sääntelyä⁴⁶ tai myynninedistämisen sulkemista direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle⁴⁷. Muut jäsenvaltiot vastustavat uutta sääntelyä, ja osa⁴⁸ haluaisi komissiolta enemmän ohjeistusta aiheesta. Muista sidosryhmistä ainoastaan kaksi liike-elämän edustajaa⁴⁹, Euroopan kuluttajaliitto (BEUC), yksi kansallinen kuluttajajärjestö⁵⁰ ja yksi Euroopan kuluttajakeskus (EKK)⁵¹ kannattavat lisäsääntelyä ja katsovat, että yksityiskohtaisten sääntöjen puuttuminen luo yleistä oikeudellista epävarmuutta. Tanskan kauppakamari kannattaa myynninedistämisen sulkemista direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jotta jäsenvaltioilla olisi väljempi kansallinen liikkumavara.

Komissio uskoo, että valtaosaan jäsenvaltioiden ja sidosryhmien huolista voidaan puuttua toimenpiteillä, joiden tavoitteena on oikeudellisen varmuuden lisääminen ja direktiivin yhtenäinen soveltaminen. Ohjeiden edelleen kehittäminen voi olla yksi tapa edistää tämän tavoitteen saavuttamista.

Komissio seuraa kuitenkin direktiivin soveltamista tiivistä jatkossakin ja harkitsee lainsäädäntötoimenpiteitä tulevaisuudessa, jos niille ilmenee tarvetta.

3.3. Direktiivin aineelliset säännökset

Kertomuksen tässä osassa tarkastellaan direktiivin aineellisia säännöksiä (erityisesti 5–9 artikla ja liite I) sekä tärkeimpiä niiden soveltamisen yhteydessä jäsenvaltioissa esiin nousseita kysymyksiä.

3.3.1. Huolellisen ammatinharjoittamisen käsite

Direktiivin 5 artiklan 2 kohta muodostaa direktiivin yleislausekkeen, koska siinä sopimattomat kaupalliset menettelyt kielletään yleisesti. Siinä annetaan kaksi kumulatiivista kriteeriä sen arvioimiseen, onko kaupallinen menettely sopimaton, eli

- onko se huolellisen ammatinharjoittamisen vaatimusten vastainen, ja
- vääristääkö se olennaisesti tai onko se omiaan vääristämään olennaisesti keskivertokuluttajan taloudellista käyttäytymistä.

Huolellisella ammatinharjoittamisella tarkoitetaan ”sellaista erikoistaidon ja huolellisuuden tasoa, jota elinkeinonharjoittajan voidaan kohtuudella odottaa osoittavan kuluttajia kohtaan ja joka vastaa rehellistä markkinatapaa ja/tai vilpittömässä mielessä toimimisen yleistä periaatetta elinkeinonharjoittajan toimialalla”. Määritelmä pitää sisällään periaatteita, jotka ovat jo vakiintuneet jäsenvaltioiden lakeihin, esimerkiksi ”rehellinen markkinatapa” ja ”vilpittömämpi mieli”. Lisämerkitystä on annettu normatiivisille arvoille, joita sovelletaan liiketoiminnan tietyllä osa-alueella.

oikeuskäytännön kanssa. Tällä hetkellä 13 jäsenvaltiota pitää edelleen yllä direktiiviä tiukempia sääntöjä joko hinnanalennusten osalta (Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Latvia, Puola, Portugali, Ranska, Suomi ja Viro) tai arvontojen (Itävalta, Luxemburg, Ranska, Saksa, Suomi ja Tanska) osalta. Islannissa ja Norjassa on voimassa vastaavia sääntöjä.

⁴⁶ Espanja, Irlanti, Latvia, Ranska ja Saksa.

⁴⁷ Belgia, Espanja, Tanska (ja Norja).

⁴⁸ Alankomaat, Bulgaria, Puola, Slovakia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁴⁹ European Brand Association ja Itävallan työkamari (Bundesarbeitskammer).

⁵⁰ Ranskalainen Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV).

⁵¹ Irlannin EKK.

Useimmissa jäsenvaltioissa huolellisen ammatinharjoittamisen käsite on viety asianmukaisesti osaksi niiden lainsäädäntöä. Muutamat jäsenvaltiot näyttävät säilyttäneen ”hyvän tavan” tai ”hyvän markkinatavan” käsitteet⁵². Tähän liittyen komissio käy asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa parhaillaan keskustelua sen varmistamiseksi, etteivät kyseiset käsitteet johda kapeampaan tulkintaan kuin mitä direktiivissä edellytetään.

Yksi kansallisten täytäntöönpanijoiden esiin nostama kysymys koski sitä, pitääkö tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja on rikkonut direktiivin 6–9 artiklaa, pystyä osoittamaan, että toiminta on ristiriidassa huolellisen ammatinharjoittamisen kanssa. Komissio katsoo, ettei tällaista osoittamisen tarvetta ole ja että harhaanjohtavat toimet ja mainitsematta jättämiset samoin kuin aggressiiviset menettelyt ovat automaattisesti ristiriidassa huolellisen ammatinharjoittamisen kanssa. Direktiivin 5 artiklaa voidaan sen sijaan soveltaa itsenäisesti sen varmistamiseksi, että kaikista direktiivin muiden säännösten soveltamisalaan kuulumattomista sopimattomista käytännöistä voidaan langettaa seuraamuksia.⁵³

Taannoin esitetyn ennakkoratkaisupyynnön⁵⁴ johdosta unionin tuomioistuimelta odotetaan lausuntoa siitä, onko sopimattomia kaupallisia menettelyjä arvioitaessa (direktiivin 6–9 artikla) tarkasteltava erikseen huolellisen ammatinharjoittamisen vaatimusta.

3.3.2. Herkkien kuluttajien suojelu

Direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa säädetään sellaisten kuluttajien erityisestä suojelusta, jotka ovat henkisen tai fyysisen vajavaisuutensa, ikänsä tai herkkäuskoisuutensa vuoksi erityisen alttiita muuttamaan kaupallisen menettelyn johdosta taloudellista käyttäytymistään tavalla, jonka elinkeinonharjoittajan voidaan kohtuudella odottaa ennakoivan.

Lapset lasketaan erityissuojelua tarvitsevaksi herkkien kuluttajien ryhmäksi. Suojelusta säädetään liitteessä I olevassa 28 kohdassa kieltämällä ”[m]ainoksiin sisällytetty lapsiin kohdistuva suora kehoitus ostaa tai suostutella heidän vanhempiaan tai muita aikuisia ostamaan mainostettuja tuotteita lapsille”.

Kuulemisesta saadun palautteen perusteella herkkiin kuluttajiin ei liity erityisiä ongelmia. Yhdistynyt kuningaskunta ei vaadi direktiivin tarkistamista, mutta on sitä mieltä, että jos direktiiviä tarkistetaan, siihen kannattaisi lisätä säännöksiä, joilla vanhuksia suojellaan tietyiltä aggressiivisilta menettelyiltä. Tanska puolestaan huomauttaa, että verkkopelialalla lapsiin kohdistuu usein aggressiivisia menettelyjä. Ainoastaan kaksi jäsenvaltiota⁵⁵ kannattaa lisäsääntelyä lasten sopimusoikeudellisen suojelun parantamiseksi. Kyseessä on kuitenkin asia, johon direktiivillä ei voida puuttua.

⁵² Esim. Puola, Ruotsi ja Tanska.

⁵³ Esimerkki tästä on tapaus, jossa kansallinen täytäntöönpanija katsoi, että vedenjakelun keskeyttäminen ilman ennakkoilmoitusta on ristiriidassa huolellisen ammatinharjoittamisen kanssa. Vedenjakelun tärkeyden huomioon ottaen viranomainen katsoi, että elinkeinonharjoittajan odotettiin olevan huolellisempi ammatinharjoittamisessa ja että tämän olisi pitänyt ryhtyä erityistoimenpiteisiin ennen vedenjakelun katkaisua (Italian kilpailuviranomaisen (AGCM) 12.3.2009 tekemä päätös PS 166 - *Acea Distacco forniture d'acqua*).

⁵⁴ C-435/11, CHS Tour Services.

⁵⁵ Alankomaat ja Tanska haluavat tehostaa herkkien kuluttajien suojelua sääntelyn keinoin, mutta eivät esitä mitään konkreettisia ratkaisuja/vaihtoehtoja.

Saadut kokemukset ja kerätyt tiedot osoittavat, että direktiivin täytäntöönpanoa olisi tehostettava sellaisten kansalaisryhmien osalta, jotka ovat muita heikommassa asemassa (esim. vanhukset, lapset ja teinit).⁵⁶

Kansallisten täytäntöönpanijoiden kuluttajansuojayhteistyöstä annetun asetuksen puitteissa vuonna 2008 tekemä tehotarkastus (sweep)⁵⁷ paljasti esimerkiksi sen, että yli puolessa tutkituista verkkosivustoista kohderyhmänä olivat nimenomaan lapset ja teinit. Kansallisella tasolla suoritettuna, 18 kuukautta kestäneen tutkimuksen ansiosta 70 prosenttia kyseisistä sivustoista joko muutettiin vaatimuksia vastaaviksi tai suljettiin. Digitaalista sisältöä koskevan, vuonna 2012 tehdyn tehotarkastuksen ensimmäisessä vaiheessa kävi ilmi, että kuluttajansuojasäännöistä piittaamattomilla verkkosivustoilla tavoitellaan edelleen alaikäisiä, joita usein houkutellaan ostamaan olevinaan ilmaisiin peleihin liittyviä oheistuotteita.⁵⁸

3.3.3. Harhaanjohtavia toimia koskeva 6 artikla

Direktiivin 6 artiklan mukaan menettely on harhaanjohtava, jos sen sisältämä tieto tai tiedon esitystapa on harhaanjohtavaa ja jos se saa tai todennäköisesti saa keskivertokuluttajan tekemään kaupallisen ratkaisun, jota hän ei muuten olisi tehnyt. Kansallisessa täytäntöönpanossa kyseinen artikla on yhdessä 7 artiklan (harhaanjohtavat mainitsematta jättämiset) kanssa direktiivin ylivoimaisesti käytetyin säännös.

Kuulemisessa saadun palautteen perusteella jäsenvaltioilla ei ole toistaiseksi ollut erityisiä ongelmia 6 artiklan soveltamisessa. Kuulemisessa useimmin mainitut käytännöt koskivat virheellistä tietoa myytävän tuotteen tai palvelun pääominaisuuksista ja/tai hinnasta internetin ja televiestintäpalvelujen (esim. laajakaista), rahoituspalvelujen (esim. kulutusluotto ja henkivakuutus), matkailun (esim. majoituspalvelut ja niihin liittyvät hotellien, lomaosakkeiden ym. luottokorttimaksut), lentoliikenteen ja sähköisen kaupankäynnin aloilla.

Yksi tuore esimerkki 6 artiklan 1 kohdan g alakohdan (jossa elinkeinonharjoittajia kielletään johtamasta kuluttajia harhaan muualla lainsäädännössä säädetyistä kuluttajan oikeuksista) soveltamisesta on poikkeuksellisen mielenkiintoinen, koska siinä on kyse koko EU:n tasolla vaikuttaneesta käytännöstä. Kansallinen täytäntöönpanija määräsi elektronisten laitteiden johtavalle markkinatoimijalle sakon, koska toimija tarjosi kuluttajille maksullista takuuta, joka kattoi palveluja, joihin heillä oli jo lain nojalla maksuton oikeus.⁵⁹

⁵⁶ Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelmassa esitetyn mukaisesti on varmistettava, että herkkiä kuluttajia suojellaan talouskriisin vaikutuksista, väestön ikääntymisestä ja digitaalisten markkinoiden aiempaa suuremmasta monimutkaisuudesta (osalla kuluttajista voi olla vaikeuksia digitaalisen elinympäristönsä hallinnassa) johtuvilta riskeiltä.

⁵⁷ Ks. täytäntöönpanoa koskeva tämän kertomuksen 4 jakso.

⁵⁸ Vuoden 2008 tehotarkastuksen kohteina olivat soittoaäniä, näytön taustakuvia ja muita matkapuhelinpalveluja myyvät sivustot. Kampanjan aikana vierailtiin yli 500 sivustolla, joista 301:n todettiin rikkovan räikeästi EU:n kuluttajansuojalainsäädäntöä ja niistä yli puolessa kohderyhmänä olivat lapset ja teinit. Kolme suurinta ongelmaa olivat epäselvä hinnoittelu, täydellisten tietojen puuttuminen ja harhaanjohtava mainonta (erityisesti soittoaäniä mainostaminen ilmaisina, vaikka kuluttaja faktisesti tekee maksullisen tilauksen). Ks. digitaalista sisältöä koskevan, vuonna 2012 tehdyn tehotarkastuksen ensimmäisen vaiheen tulokset osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm.

⁵⁹ Italian kilpailuviranomaisen (AGCM) päätös PS7256 – *Comet-Apple Prodotto in Garanzia* Provvedimento n. 23193, 27.12.2011. Tutkittavana ollut yritys tarjosi takuuta (myyjän myöntämä kahden vuoden kaupallinen takuu vaatimustenmukaisuudessa mahdollisesti olevista puutteista), jonka soveltamisalaan kuului palveluja, joihin kuluttajilla on jo oikeus kulutustavaroiden kauppaan ja niihin liittyviä takuita koskevista tietyistä seikoista 25 päivänä toukokuuta 1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/44/EY nojalla. Komissio on tukenut kuluttajajärjestöjen

Direktiivin 6 artiklan tarjoama suoja on laaja-alainen. Siihen on vedottu jopa poliittisesti arkaluontoisissa kauppakysymyksissä, esimerkiksi sellaisilta alueilta tuotavien tuotteiden yhteydessä, joiden kansallinen itsemääräämisoikeus on kiistanalainen, tai tuotteiden osalta, joihin liittyy riski kuluttajien harhaanjohtamisesta niiden todellisen maantieteellisen tai kaupallisen alkuperän suhteen, mikä rikkoisi 6 artiklan 1 kohdan b alakohtaa.

Yksi toimialajärjestön⁶⁰ ponnekkaasti esiin nostama kysymys koskee 6 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltuvuutta seuraamusten määräämiseen tuotejäljittelyyn perustuville pakkauksille, jolla tarkoitetaan tuotepakkauksen suunnittelua niin, että se muistuttaa hyvin tunnettua kilpailevaa tuotemerkkiä. Tällainen jäljittely poikkeaa tuotevääreännöksistä, koska yleensä siihen ei liity itse tuotemerkin jäljentämistä. Ongelma koskee maita, joissa keinot estää vilpillistä kilpailua eivät ole tyydyttäviä ja kilpailijat näkevät direktiivin välineenä ryhtyä oikeudellisiin toimiin. Komission yksiköt ovat käsitelleet asiaa jo vuoden 2009 ohjeissa. Komissio tukee voimakkaampia täytäntöönpanotoimia asiassa aina kun tarkasteltavana olevat käytännöt johtavat kuluttajia harhaan.

3.3.4. Direktiivin 7 artiklan 4 kohta – Kaupalliset tarjoukset ja hintatietoja koskevat vaatimukset

Elinkeinonharjoittajat voivat valita, mainitsevatko ne hinnan mainonnassaan. Kaikkia kaupallisia ilmoituksia, joihin sisältyy hinta, pidetään direktiivin mukaisina ostokehotuksina⁶¹. Niiden osalta direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa elinkeinonharjoittajat veloitetaan noudattamaan tietoja koskevia erityisvaatimuksia.

Ostokehotuksella on ratkaiseva merkitys kuluttajan päätöksenteolle, ja se on tyypillisesti tapa, jolla tuotteita ja palveluja mainostetaan ja tarjotaan kuluttajille, myös verkossa tapahtuvassa kaupankäynnissä. Se on luonteeltaan suora ja välitön tuotteiden myynninedistämismuoto, joka aiheuttaa impulsiivisemman kuluttajareaktion ja altistaa heidät siten suuremmille riskeille. Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan säännöksen tavoitteena on näin ollen varmistaa, että aina kun elinkeinonharjoittajat tekevät tarjouksia kuluttajille, ne antavat samanaikaisesti selkeällä ja yksiselitteisellä tavalla riittävästi tietoja eivätkä johda kuluttajia harhaan jättämällä pois tärkeitä tietoja. Vaatimukset liittyvät tuotteen pääominaisuuksiin, elinkeinonharjoittajan maantieteelliseen osoitteeseen, kokonaishintaan, maksu- ja toimitusjärjestelyihin, suorituksiin ja valitusten käsittelyihin sovellettavaan käytäntöön ja tarvittaessa peruuttamisoikeuteen. Niitä olisi tarkasteltava yhdessä kuluttajien oikeuksia koskevaan direktiiviin⁶² ja sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin⁶³ 5 artiklaan sisältyvien, tietoja koskevien vaatimusten kanssa.

toimintaa ottamalla asian esiin kansallisten täytäntöönpanoelinten kuluttajansuojaverkostossa ja kirjoittamalla (varapuheenjohtaja Redingin 21.9.2012 päivätty kirje) kuluttaja-asioista vastaaville jäsenvaltioiden ministereille varmistakseen koordinoitun lähestymistavan tilanteissa, joissa eri jäsenvaltioissa on jokin toistuva ongelma.

⁶⁰ European Brands Association (AIM).

⁶¹ Ks. direktiivin 2 artiklan i alakohda.

⁶² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, kuluttajan oikeuksista, neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/44/EY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 85/577/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/7/EY kumoamisesta.

⁶³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista ("direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä").

Komission yksiköiden ohjeissa ostokehottus on laaja käsite, jonka mukaisesti tietoja koskevia vaatimuksia sovelletaan joustavasti ja oikeasuhteisesti. Ne toteavat kuitenkin, että ostoa koskeva ”menettely” (esimerkiksi mahdollisuus tehdä varaus verkossa) ei ole välttämätön tietoja koskevien vaatimusten edellyttämiseksi.⁶⁴

Euroopan unionin tuomioistuin kannatti ennakkoratkaisussa⁶⁵ tätä lähestymistapaa ja vahvisti, että ”kyseessä on ostokehottus [...] eikä ole tarpeellista, että kaupallisessa viestissä annetaan myös tuotteen ostamiseen tosiasiallinen mahdollisuus tai että kaupallinen viesti esitetään tällaisen mahdollisuuden yhteydessä”. Kiistan osapuolia olivat Ruotsin kuluttaja-asiamies ja matkatoimisto Ving, joka myy lomatuotteita Ruotsissa myös internetin kautta. Vastauksena kysymykseen, oliko Ving ilmoittanut tuotteen pääominaisuudet siinä laajuudessa kuin viestimen ja tuotteen kannalta on tarpeen, unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä oli tehdä konkreettinen arviointi, mutta ”tuotteen ominaispiirteiden ilmaisemista koskeva edellytys täyttyy, kun tuotteesta on sanallinen tai kuvallinen esitys”, ja että viittausta elinkeinonharjoittajan verkkosivustolle voidaan käyttää tietyissä olosuhteissa antamaan tietoja tuotteen pääominaisuuksista.

Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan c alakohdassa veloitetaan elinkeinonharjoittajat ilmoittamaan (lopullinen) hinta veroineen tai, ellei hintaa voida kohtuudella laskea etukäteen, hinnan laskutapa. Asiassa *Ving Sverige* unionin tuomioistuin totesi, että ”alkaen-hinnan” sisällyttäminen ostokehottukseen ei sinänsä riko direktiiviä, jos yksittäisen tapauksen kaikki tosiseikat ja olosuhteet, mukaan lukien tuotteen luonne ja ominaisuudet sekä kaupalliseen viestintään käytetty väline, huomioon ottaen kuluttaja voi ”alkaen-hintojen”⁶⁶ perusteella tehdä perustellun päätöksen.

Vuonna 2008 annettu lentoliikenneasetus⁶⁷ täydentää direktiiviä siten, että siinä annetaan useita säännöksiä, joilla varmistetaan, että lentolippujen hinnat ovat avoimia varausprosessin aikana sekä mainonnassa. Erityisesti siinä todetaan, että ”lopullinen hinta on aina ilmoitettava, ja sen on sisällettävä sovellettava lentohinta tai kuljetusmaksu sekä julkaisuhetkellä pakolliset ja ennakoitavat sovellettavat verot, maksut, lisämaksut ja palvelumaksut.” Hiljattain hyväksytty kuluttajien oikeuksia koskeva direktiivi⁶⁸ sisältää säännöksiä, jotka koskevat myös lentoliikenteen alalla sovellettavaa hinnoittelua ja maksuja

⁶⁴ Sidosryhmien tärkein alkuvaiheen huolenaihe direktiivin säännöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöä siirrettäessä oli, että jäykkä (”tarkistuslista”-tyyppinen) lähestymistapa kyseisten vaatimusten soveltamisessa johtaisi suhteettomaan suureen hallinnolliseen taakkaan elinkeinonharjoittajille ja mainostajille. Koska ostokehottus on uusi käsite, ei ollut selvää, missä määrin esimerkiksi ”pääominaisuudet” olisivat asianmukaisia suhteessa mainontavälineeseen ja kyseessä olevaan tuotteeseen (ks. 7 artiklan 4 kohdan a alakohta). World Federation of Advertisers (Mainostajien maailmanliitto) oli näin ollen halukas rajoittamaan tietoja koskevien vaatimusten soveltamista vain silloin, kun yhdessä ostokehottuksen kanssa kuluttajan käyttöön annettiin ”menettely” ostoksen tekemiseksi.

⁶⁵ Asia C-122/10, Konsumentombudsmannen v. Ving Sverige AB, 12.5.2011.

⁶⁶ Alhaisin hinta, jolla mainostetun tuotteen tai tuoteryhmän voi ostaa, vaikka mainostettu tuote/tuoteryhmä on saatavilla myös hinnoilla, joita ei ole ilmoitettu (esim. lippuja Pariisiin saatavilla ”alkaen 100 euroa”).

⁶⁷ Ks. erityisesti lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä 24 päivänä syyskuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1008/2008 (uudelleen laadittu toisinto) 23 artikla.

⁶⁸ Ks. erityisesti kuluttajien oikeuksia koskevan direktiivin 5 artiklan 1 kohdan c alakohta ja 19 ja 22 artikla.

Vaikka yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että ilmoitettuun hintaan olisi alusta alkaen⁶⁹ sisällyttävä kaikki sovellettavat maksut, useilta sidosryhmiltä⁷⁰ saatu palaute viittaa siihen, että ostokehotuksissa ei useinkaan noudateta hintoja koskevia vaatimuksia.

Vuonna 2007 järjestettiin kuluttajansuojayhteistyötä koskevan asetuksen puitteissa ensimmäinen tehotarkastus, jossa keskityttiin lentolippuja myyviin verkkosivustoihin. Viidentoista jäsenvaltion ja Norjan viranomaiset tutkivat 386 verkkosivustoa, joista 145:ssä todettiin sääntöjenvastaisuuksia. Sääntöjenvastaisuudet liittyivät useimmiten harhaanjohtaviin hintamerkintöihin, tarjouksia koskevien tietojen puuttumiseen ja sopimusehtojen esittämiseen.

Hiljattain tehdyssä tutkimuksessa hintojen avoimuudesta lentoliikenteen alalla⁷¹ todettiin, että useat lentoyhtiöt ilmoittavat hinnat ilman veroja ja maksuja, vaikka monet niistä lisäävät hintaan maksuja, joita on käytännössä mahdotonta välttää (esim. ilmainen maksuvälineiden käyttö ainoastaan, jos käytetään lentoyhtiön omaa luottokorttia) ja jotka luokitellaan ”vapaaehtoisiksi”. Tällä on erityisen haitallisia vaikutuksia silloin, kun kuluttajat vertailevat hintoja päätöksen tekemiseksi⁷².

Ainakin kahden jäsenvaltion viranomaiset ovat hiljattain ryhtyneet täytäntöönpanotoimiin useita lentoyhtiöitä vastaan estääkseen niitä esittämästä kuluttajille hintoja, jotka on jaettu osiin (”hintalokerointi”), tai paljastamasta kokonaishintaa vasta varausprosessin lopussa (”tipoitain tapahtuva hinnoittelu”). Tutkimuksissa keskityttiin luotto- ja pankkikorttien käyttömaksuihin. Tutkimuksen seurauksena Yhdistyneessä kuningaskunnassa⁷³ kaksitoista lentoyhtiötä suostui sisällyttämään hintaan pankkikortin käyttömaksut ja varmistamaan, että luottokortin käyttömaksut on helppo löytää verkossa varattaessa. Italiassa kuudelle lentoyhtiölle määrättiin seuraamuksia, ja ne lupasivat sisällyttää kyseiset maksut ilmoitettuun hintaan vuoden 2012 loppuun mennessä⁷⁴.

Saatavilla oleva näyttö osoittaa, että ostokehotuksissa toistuvasti esiintyvät riittämättömät hintatiedot eivät johdu puutteista EU:n nykyisissä oikeudellisissa puitteissa⁷⁵, joiden on

⁶⁹ Siitä hetkestä lähtien, kun elinkeinonharjoittaja esittää direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun ”ostokehotuksen”.

⁷⁰ Kahdeksan kuluttajajärjestöä, yksitoista Euroopan kuluttajakeskusta ja kymmenen liike-elämän järjestöä ilmoittivat hintoihin liittyvistä ongelmista.

⁷¹ Komission Steer Davies Gleave -konsulttiyritykseltä tilaamassa tutkimuksessa ”Price Transparency in the air transport sector” (2011) arvioitiin sitä, täyttävätkö verkkosivustot viiden EU-säädöksen, mukaan luettuna sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin 2005/29/EY, tietoja koskevat vaatimukset. Tutkimuksen tulosten mukaan olisi keskityttävä nykyisen lainsäädännön täytäntöönpanoon sen muuttamisen sijaan.

⁷² Kilpailuviraston tutkimuksessa ”Advertising prices” tarkasteltiin sitä, vaikuttaako hintojen esitystapa kuluttajien päätöksentekoon ja hyvinvointiin. Sen tulokset osoittivat, että ”tipoitain tapahtuva hinnoittelu” (lokeroitunut hinnoittelu), jossa kuluttajat näkevät vain osan koko hinnasta, johon lisätään maksuja ostoprosessin aikana, muodosti 15 prosentillaan suurimman keskimääräisen hyvinvoinnin menetyksen. OFT (2010), Advertising of prices, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/>.

⁷³ Asian viitenumero: Lentoyhtiöiden lisämaksut - CRE-E/27017 (heinäkuu 2012) - <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>.

⁷⁴ Ks. Provvedimenti Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, vuodet 2011 ja 2012: PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 ja PS/7383 - <http://www.agcm.it/consumatore.html>.

⁷⁵ Komission vuonna 2006 antaman hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetun tiedonannon päätelmien mukaan direktiiviin ei liittynyt merkittäviä täytäntöönpano-ongelmia missään jäsenvaltiossa ja direktiivillä on parannettu kuluttajansuojaa. Jäsenvaltioissa järjestettiin keväällä 2012 kuuleminen, jonka oli määrä auttaa komissiota arvioimaan tämän direktiivin yleistä

tarkoitus tulla vielä tiukemmiksi. Ilmeistä on myös, että kansallisten viranomaisten on usein hankalaa reagoida tällaisiin rikkomisiin, kun elinkeinonharjoittaja sijaitsee jollakin toisella lainkäyttöalueella. Näin on asian laita myös muiden sopimattomien menettelyjen osalta. Tällä alalla voitaisiin saavuttaa parannuksia, jos komissiolla olisi näkyvämpi rooli kansallisten täytäntöönpanotoimien tehostamisen tukemisessa ja entistä vahvemman rajatylittävää täytäntöönpanoa koskevan yhteistyön edistämisessä⁷⁶. Kuulemisen tulokset ovat vahvistaneet sen, ettei lainsäädäntötoimia ole tarpeen harkita tässä vaiheessa⁷⁷.

3.3.5. *Direktiivin 8 ja 9 artikla – Aggressiiviset menettelyt*

Direktiivissä yhdenmukaistetaan innovoidusti EU:n tasolla käsite aggressiivisista kaupallisista menettelyistä. Näitä menettelyjä käsitellään direktiivin 8 ja 9 artiklassa, joiden nojalla estetään elinkeinonharjoittajia omaksumasta kuluttajien valinnanvapautta haittaavia myyntitapoja, koska ne vääristävät kuluttajien taloudellista käyttäytymistä.

Aggressiiviset menettelyt direktiivin tarkoittamassa mielessä ovat niitä, joissa käytetään häirintää, pakottamista, fyysistä voimaa tai sopimatonta vaikuttamista. Ne voivat liittyä käyttäytymiseen markkinointivaiheessa mutta myös menettelyihin, jotka tapahtuvat liiketoimen aikana tai sen jälkeen.

Aggressiiviset menettelyt koskevat toimintaa, jota on jo käsitelty jäsenvaltioiden muussa lainsäädännössä, kuten sopimus- ja rikosoikeudellisessa lainsäädännössä. Tältä osin direktiivi antaa lisäsuojan, joka voidaan aktivoida julkisilla täytäntöönpanomenettelyillä aloittamatta rikos- tai siviilioikeudellisia menettelyjä.

Direktiivin 9 artiklan c, d ja e alakohdassa säädelty toiminta on erityisen merkityksellistä tässä yhteydessä. Direktiivin 9 artiklan c alakohdassa kielletään käytännöt, jotka vaikuttavat sopimattomasti kuluttajiin, kuten se, että elinkeinonharjoittaja käyttää hyväkseen tiedossaan olevaa erityistä epäonnea tai olosuhteita vaikuttaakseen kuluttajan päätökseen tuotteesta. Direktiivin 9 artiklan d alakohdassa estetään elinkeinonharjoittajia asettamasta kohtuuttomia sopimuksen ulkopuolisia esteitä, jotka ovat haitaksi kuluttajille, jotka haluavat käyttää sopimukseen sisältyviä oikeuksiaan, mukaan lukien oikeutta päättää sopimus tai vaihtaa tuotetta tai elinkeinonharjoittajaa. Direktiivin 9 artiklan e alakohta kattaa uhkaukset ryhtyä toimiin, jotka eivät ole laillisesti mahdollisia.

tehokkuutta. Tulokset osoittivat, että jäsenvaltiot: i) eivät ole tietoisia rajatylittävistä ongelmista, jotka liittyvät direktiivin (jolla ei ole merkittävää rajatylittävää ulottuvuutta) täytäntöönpanoon; ii) käyttävät laajasti hyväksi direktiivissä säädettyjä poikkeuksia (palveluita, huutokauppamyyntiä sekä taide- ja antiikkiesineiden myyntiä koskeva poikkeus ja direktiivin soveltamista pieniin yrityksiin koskeva väliaikainen poikkeus); iii) tukevat yhdenmukaistamisen vähimmäistasoa tällä alalla (yli kymmenen jäsenvaltiota on ottanut käyttöön tai pitää voimassa kansallisia sääntöjä kuluttajansuojan korkeammasta tasosta hinnan ilmoittamisen osalta). Suurin osa jäsenvaltioista vastasi, että ne suorittavat säännöllisiä ja järjestelmällisiä tarkastuksia markkinoilla ja niillä on käytössään tehokkaat kansallisen tason seuraamukset (sakot) kyseisen direktiivin rikkomisesta. Lisätutkimukset voivat olla tarpeen.

⁷⁶ Esimerkiksi Ranska ja Italia ovat ilmoittaneet komission kanssa käymänsä vuoropuhelun yhteydessä, että jäsenvaltiot eväsivät ainakin kerran pyynnöt hinnoittelua koskevasta yhteistyöstä (esim. Irlanti lentoliikennealan osalta). Jäsenvaltioiden mielestä kyseessä olevat menettelyt eivät pysty vahingoittamaan kuluttajien yhteisiä etuja, kuten kuluttajansuojayhteistyötä koskevassa asetuksessa edellytetään.

⁷⁷ Vain kuusi jäsenvaltiota (Belgia, Suomi, Irlanti, Liettua, Romania, Alankomaat) Islannin ja Norjan lisäksi tukevat lisäsäännöksiä hintavaatimusten alalla, mutta eri syistä (esim. selkiyttäminen silloin, kun hintaa koskevat tiedot ovat olennaisia, ja yksikköhinnan ilmoittamisen varmistaminen mainonnassa).

Direktiivin 9 artiklan d alakohtaa on sovellettu hyvällä menestyksellä sopimuksen ulkopuolisiin vaihtoa koskeviin esteisiin erityisesti televiestintä- ja energia-alalla. On tullut ilmi tapauksia, joissa esimerkiksi teleoperaattorit lykkäsivät perusteettomasti kuluttajien siirtymistä käyttämään toisia palveluntarjoajia⁷⁸ tai joissa energiantoimittajat tekivät kuluttajille vaikeaksi käyttää peruuttamisoikeuttaan⁷⁹.

Jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kuulemisen aikana ilmoittamia aggressiivisia menettelyjä esiintyy pääasiassa kotimyyynnissä tai muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa harjoitetussa myynnissä. Euroopan kuluttajakeskukset, jotka käsittelevät monia yksittäisiä kanteluja, kohtaavat usein aggressiivisia menettelyjä lomaosakkeiden alalla (lomakylät ja niihin liittyvät menettelyt⁸⁰) ja vähäisemmässä määrin muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa harjoitetussa kulutustavaroiden myynnissä (esim. huonekalut, sähkölaitteet, terveystuotteet tai elintarvikkeet).

Direktiivin 8 ja 9 artiklan yleisten sääntöjen lisäksi ”mustassa listassa” säädetään kahdeksasta aggressiivisesta menettelystä, jotka on kielletty kaikissa olosuhteissa⁸¹.

3.3.6. Liite I – ”Musta lista” kielletyistä menettelyistä

Direktiivin liitteessä I on luettelo kaupallisista menettelyistä, joita pidetään sopimattomina kaikissa olosuhteissa ja jotka ovat sen vuoksi kiellettyjä. Luettelo on laadittu estämään menettelyjä, jotka kokemus on osoittanut sopimattomiksi, ja mahdollistamaan sen, että täytäntöönpanoviranomaiset, elinkeinonharjoittajat, markkinoinnin ammattilaiset ja asiakkaat pystyvät tunnistamaan kyseiset menettelyt ja siten parantamaan oikeusvarmuutta.

Kuten direktiivin johdanto-osan 17 kappaleessa todetaan, nämä ovat ainoat kaupalliset menettelyt, joita voidaan pitää sopimattomina ilman 5–9 artiklan säännöksiin perustuvaa tapauskohtaista arviointia. Toisin sanoen, jos voidaan todistaa, että elinkeinonharjoittaja on tosiasiallisesti käyttänyt kyseistä menettelyä, kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten ei toimenpiteiden toteuttamiseksi ja menettelyn kieltämiseksi tai seuraamuksen määrittämiseksi tarvitse tehdä kuluttajien käyttäytymisen olennaista vääristymistä koskevaa testiä (eli arvioida, miten menettely vaikuttaa keskivertokuluttajan taloudelliseen käyttäytymiseen).

Direktiivin täytäntöönpano on osoittanut, että musta lista on tehokas väline täytäntöönpanoviranomaisille.

Mustan listan käytetyimpiä säännöksiä ovat seuraavat:

5 kohta ”täkymainonnasta” ja 6 kohta ”täkymyynnistä”, jotka estävät elinkeinonharjoittajia esittämästä erityisen houkuttelevia tarjouksia tuotteista ja palveluista kuluttajien houkuttelemiseksi verkkosivuilleen tai kauppaansa tai toisen tuotteen myymiseksi heille. Tätä säännöstä on käytetty esimerkiksi lentoliikennealalla estämään yrityksiä mainostamasta ehtoja, jotka ne voivat taata vain, jos kyseessä on kohtuuttoman alhainen kuluttajamäärä ottaen huomioon mainonnan laajuuden.

⁷⁸ Italia, AGCM, 2009, PS1270 - Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756.

⁷⁹ Italia, AGCM, 2008, PS91 – Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829.

⁸⁰ Komission yksiköiden käytettävissä olevien tietojen mukaan kuluttajiin kohdistetaan monenlaista painostusta sopimuksen tekemiseksi.

⁸¹ Direktiivin liitteessä I olevat 24–31 kohta.

10 kohta, jonka mukaan kuluttajille lainsäädännössä annettuja oikeuksia ei voi esittää eräänä elinkeinonharjoittajan tarjouksen ominaisena piirteenä. Tämä kieltäminen on ollut erityisen hyödyllinen tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittajat esittävät vaatimustenmukaisuudessa havaittuja puutteita koskevan lakisääteisen takuun tuotteensa lisäarvona.

20 kohta, jonka nojalla elinkeinonharjoittajia estetään luonnehtimasta tuotetta ilmaisulla ”ilmainen” silloin, kun se ei sitä ole. Tätä säännöstä on käytetty usein raportoidun menettelyn osalta, joka suunnataan pääosin heikommassa asemassa oleviin kuluttajiin (teini-ikäisiin) verkkosivustoilla, jotka tarjoavat matkapuhelimen ”ilmaisia” soittoaaniä, mutta todellisuudessa kuluttajat tekevät maksullisen tilauksen⁸². Komission yksiköt selvensivät oppaassa tämän säännöksen soveltamista yhteistarjouksiin (esim. ”osta yksi, saat toisen kaupan päälle”).

17 kohta, ”Perätön väite, että tuotteella voidaan parantaa sairauksia, toimintahäiriöitä tai epämuodostumia”, jota on käytetty yhdessä direktiivin 6 artiklan kanssa sopimattomien menettelyjen lopettamiseksi esimerkiksi kosmetiikka-alalla.

31 kohta, jossa kielletään ”sellaisen perättömän vaikutelman luominen, että kuluttaja on jo voittanut, voittaa [...] palkinnon tai muun edun, vaikka tosiasiallisesti mitään palkintoa tai [...] ei ole, tai palkinnon [...] saaminen edellyttää kuluttajalta rahasuoritusta tai kustannuksia vaativaa toimenpidettä.” Tätä kohtaa on käytetty sellaisten menettelyjen, ilmeiset petokset mukaan luettuina, kieltämiseksi, jotka houkuttelivat kuluttajia maksamaan huomattavia summia saadakseen palkinnon, jota joko ei ollut olemassakaan tai jonka arvo oli alempi kuin maksetut summat. Täytäntöönpanoviranomaisten kesken on ollut keskustelua siitä, miten tulkita ilmaisu ”edellyttää kuluttajalta rahasuoritusta tai kustannuksia vaativaa toimenpidettä”, ja erityisesti siitä, rikkooko direktiiviä se, että palkinnon saamiseksi kuluttajalta vaaditaan puhelinsoittoa paikallispuhelun hinnalla tai postimerkin ostoa. Unionin tuomioistuimien päätty, että jopa hyvin vähäisten kustannusten (esimerkiksi postimerkin) vaatiminen kuluttajilta on kiellettyä⁸³.

Eräs yritysten etujärjestö⁸⁴, joka edustaa useita monitasoisen markkinoinnin toimijoita, katsoo, että liitteessä I olevassa 14 kohdassa säädetty pyramidijärjestelmiä koskevien sääntöjen yhdenmukaistaminen on riittävää ja on osoittautunut pääosin hyödylliseksi, sillä se on tehnyt niille mahdolliseksi perustaa yhden, koko EU:ssa voimassa olevan liiketoimintamallin, joka toimisi ”yhden luukun” -periaatteella. Toinen suoramyynä harjoittavien myyjien pääyhdistyksistä⁸⁵ on samaa mieltä ja pitää nykyistä oikeudellista kehystä riittävänä. Eräs suoramyynä harjoittava yritys totesi komission kanssa harjoittamassaan yhteydenpidossa, että pyramidijärjestelmien yhteydessä ei pitäisi tehdä eroa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välillä ja että jäsenvaltioita olisi kannustettava soveltamaan soveltuvin osin yritysten välisiin pyramidijärjestelmiin kansallista lainsäädäntöä, jolla direktiivin liitteessä I olevan 14 kohdan säädökset saatetaan osaksi kansallista

⁸² Vuoden 2008 tehokastuksen kohteena olivat soittoaaniä, taustakuvia ja muita matkapuhelinpalveluja myyvät verkkosivustot. Yli 500 tarkastetusta sivustosta 301:n todettiin rikkoneen vakavasti EU:n kuluttajalainsäädäntöä, mukaan luettuna liitteessä I olevaa 20 kohtaa. Ks. heikommassa asemassa olevia kuluttajia käsittelevä 3.3.2 kohta.

⁸³ C-428/11, *Purely Creative ym.* – Ks. tämän kertomuksen 3.1.1 kohta.

⁸⁴ Euroopan suoramyynäyhdistys SELDIA.

⁸⁵ DSE, Direct Selling Europe.

lainsäädäntöä. Komission näkemys on, että pyramidijärjestelmiä ei tässä vaiheessa ole tarpeen enempää yhdenmukaistaa⁸⁶.

Täytäntöönpanoviranomaisten kokemukset ja kuulemisen tulokset huomioon ottaen mustaa listaa ei ole tässä vaiheessa tarpeen muuttaa. Direktiivin soveltamisalaan kuulumattomia uusia menettelyjä ei ole ilmennyt. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että liitteessä I olevat kriteerit ja käsitteet tulkitaan yhdenmukaisesti. Tämä on mahdollista tehostamalla ohjeita ja direktiiviin liittyvää tietokantaa.

3.4. DIREKTIIVIN SOVELTAMINEN TIETTYIHIN ALOIHIN JA KAUPALLISIIN MENETTELYIHIN

3.4.1. Ympäristöväitteet

Ilmaisulla ”ympäristöväite” viitataan menettelyyn, jossa (kaupallisen viestinnän, markkinoinnin tai mainonnan yhteydessä) annetaan ymmärtää tai muulla tavoin luodaan kuva, että tuote tai palvelu on ympäristöystävällinen (eli se vaikuttaa positiivisesti ympäristöön) tai vahingoittaa ympäristöä vähemmän kuin kilpaileva tuote tai palvelu.

Ympäristöväitteiden lisääntyvä käyttö markkinoinnin ja mainonnan välineenä heijastaa ympäristönäkökohtien merkityksen kasvua väestön keskuudessa. Kyseiset väitteet voivat viitata tapaan, jolla tuotteita valmistetaan, pakataan, jaellaan, käytetään, kulutetaan ja/tai loppusijoitetaan.

EU:n erityislainsäädännön (esimerkiksi luomu- tai ympäristömerkit)⁸⁷ lisäksi direktiivi on horisontaalisen lainsäädännön tärkein väline arvioitaessa ympäristöväitteitä ja määritettäessä, onko väite harhaanjohtava sisältönsä kannalta vai sen kannalta, miten väite esitetään kuluttajille⁸⁸.

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti kansalliset viranomaiset suorittavat tapauskohtaisen arvioinnin kyseessä olevasta menettelystä, ympäristöväitteen sisällöstä ja sen vaikutuksesta keskivertokuluttajan ostopäätökseen. Kuten komission yksiköt toteavat ohjeissa⁸⁹, direktiivin säännöksiä sovelletaan ympäristöväitteisiin seuraavien kahden pääperiaatteen mukaisesti:

- direktiivin yleisten säännösten perusteella elinkeinonharjoittajien on ennen kaikkea esitettävä ympäristöväitteensä erityisellä, totuudenmukaisella ja yksiselitteisellä tavalla;

⁸⁶ Kuluttajajärjestöt ja muut sidosryhmät eivät esittäneet liitteessä I olevaa 14 kohtaa koskevia huomautuksia.

⁸⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 834/2007, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2007, luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta (EUVL L 189, 20.7.2007, s. 1–23). Muita esimerkkejä erityislainsäädännöstä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/30/EU, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, energiaan liittyvien tuotteiden energian ja muiden voimavarojen kulutuksen osoittamisesta merkinnöin ja yhdenmukaisin tuotetiedoin ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1222/2009, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, renkaiden merkitsemisestä polttoainetaloudellisuuden ja muiden keskeisten ominaisuuksien osalta.

⁸⁸ Kuten direktiivin johdanto-osan 10 kappaleessa todetaan, sillä ”tarjotaan kuluttajille suojaa, kun erityistä alakohtaista yhteisön lainsäädäntöä ei ole olemassa, ja kielletään elinkeinonharjoittajia luomasta vääriä vaikutelmia tuotteiden luonteesta”.

⁸⁹ Ohjeet sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin 2005/29/EY täytäntöönpanoa ja soveltamista varten (SEC(2009) 1666, komission yksiköiden valmisteluasiakirja), 3. joulukuuta 2009.

- elinkeinonharjoittajien on esitettävä tieteellisiä todisteita väittämiensä tueksi ja heidän on oltava valmiita esittämään todisteet ymmärrettävässä muodossa, jos väite asetetaan kyseenalaiseksi.

Direktiivin liitteessä I viitataan myös menettelyihin, jotka ovat erityisen merkityksellisiä ympäristöväitteiden kannalta ja jotka on kielletty riippumatta siitä, mitä vaikutuksia niillä on kuluttajien käyttäytymiseen. Ne koskevat tunnusten luvaton käyttöä (2 kohta), virheellistä väitettä, että julkinen tai yksityinen elin on hyväksynyt tai sallinut toiminnan tai tuotteen (4 kohta), virheellistä väitettä, että elinkeinonharjoittaja on allekirjoittanut käytännesäännöt (1 kohta) tai että julkinen tai yksityinen elin on hyväksynyt käytännesäännöt (3 kohta).

Ympäristöväittämiä koskeva lisäsääntely voidaan saada aikaan ainoastaan direktiivin tarkistuksella tai hyväksymällä EU:n muuta erityislainsäädäntöä. Huolimatta siitä, että jotkut jäsenvaltiot⁹⁰ saattaisivat kansallisella tasolla olla kiinnostuneita hyväksymään ympäristöväittämiä koskevia yksityiskohtaisempia sääntöjä, yleisesti tunnustetaan, että kyseisen yhä tärkeämmän mainonnan muodon käsittelyä EU:ssa ei saisi hajauttaa. Kuulemisen tulokset osoittavat, että jäsenvaltiot ja sidosryhmät ovat yleisesti ottaen tyytyväisiä nykyisiin oikeudellisiin puitteisiin ja katsovat, että direktiivissä ja komission yksiköiden ohjeissa annetut välineet ovat riittäviä ympäristöväitteiden arvioimiseksi. Vain muutamat jäsenvaltiot⁹¹ säätelisivät alaa lisää direktiivin avulla.

Eräät sidosryhmät ovat kuitenkin todenneet, että nykyisestä oikeudellisesta suojamekanismista huolimatta ympäristöväitteitä ei vielääkään käytetä vastuullisesti ja ne ovat usein hyvin yleisluonteisia, epämääräisiä ja huonosti määriteltyjä⁹². Kuluttajajärjestöt⁹³ väittävät, että lisäongelmana on näiden väitteiden todenmukaisuuden tarkastaminen erityisesti energia-, kosmetiikka, auto- ja pesuainealoilla.

Ympäristöväitteiden uskottava ja vastuullinen käyttö mainonnassa on erittäin tärkeää, sillä sen avulla voidaan ohjata kuluttajien mieltymyksiä ja siten osaltaan edistää kestävämpää taloutta Eurooppa 2020 -strategian ja Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelman mukaisesti.

Komissio katsoo, että ympäristöväitteiden käytössä havaitut ongelmat voidaan ratkaista parhaiden käytänteiden täytäntöönpanoon ja kehittämiseen liittyvillä toimenpiteillä direktiiviin tehtävien lainsäädännöllisten muutosten sijaan. Siksi komissio tukee direktiivin asianmukaista ja johdonmukaista täytäntöönpanoa esimerkiksi laatimalla aiheeseen liittyviä ohjeita, kuten Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelmassa on luvattu⁹⁴.

Komissio arvioi kestävä kulutuksen ja tuotannon⁹⁵ toimintasuunnitelman meneillään olevan laatimisen yhteydessä kuitenkin sitä, miten nykyisten tieteellisten normien lisäkehitys voi edistää ympäristöväittämien todennettavuutta. Erityisesti on harkittu vaihtoehtoja, jotka

⁹⁰ Esim. Ranska.

⁹¹ Belgia, Liettua, Portugali, Ranska ja Slovenia.

⁹² Esimerkkejä yleisesti käytetyistä ilmaisuista: ”ympäristöystävällinen, biologisesti hajoava, hiilineutraali, vihreä, kestävä, luonnollinen, energiatehokas, myrkytön, vähähiilinen, epäpuhtauksia sisältämätön, puhdas, päästötön, eettinen ja reilu”.

⁹³ Esim. Euroopan kuluttajaliitto.

⁹⁴ Esimerkiksi Advertising Standard Authority Yhdistyneessä kuningaskunnassa vastaanotti ja arvioi perusteellisesti suuren määrän ympäristöväitteitä koskevia kanteluja. Ks. myös direktiivin täytäntöönpanoa koskeva 4 jakso.

⁹⁵ Euroopan komissio esitteli 16.7.2008 kestävä kulutuksen ja tuotannon ja kestävä teollisuuspolitiikan toimintasuunnitelman. Komissio käynnisti 11.1.2012 julkisen kuulemisen ”Kohti kestävämpää kulutusta ja tuotantoa”. Lisätietoja: http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm.

mahdollistavat tuotteiden ”ekologisen jalanjäljen” esittämisen (eli yhteiset mallit/standardit, joiden avulla samoja tehtäviä täyttäviä tuotteita voidaan verrata toisiinsa). Tämän perusteella tarkastellaan aiheellisia toimenpiteitä.

Euroopan kuluttajien huippukokouksessa 29. toukokuuta 2012 ympäristöväitteitä käsiteltiin perusteellisesti ja kerättiin tietoja eri EU-markkinoiden tilanteesta sekä jatkotoimista kyseisellä alalla⁹⁶.

3.4.2. Asiakasarviointivälineet ja hintavertailusivustot

EU:n verkkokaupparamarkkinoiden kehittymisen etuja kuluttajien kannalta ovat säästöt ja suurempi valinnanvara. Hakukoneet, hinta- ja tuotevertailusivustot, kuluttaja-arvioinnit ja sosiaalinen media ovat välineitä, jotka ovat tulleet osaksi kuluttajien käyttäytymistä ja liiketoimintamalleja⁹⁷. Verkossa ostavista EU:n kuluttajista neljä viidestä (81 prosenttia) käytti hintavertailusivustoa vuonna 2010⁹⁸. Tällaiset välineet voivat vahvistaa kuluttajien luottamusta ainoastaan, jos ne tarjoavat tietoa selkeästi, avoimesti ja täsmällisesti.

Direktiivissä on useita säännöksiä, joita voidaan soveltaa hintavertailusivustoihin ja asiakasarviointivälineisiin.

- Direktiivin 6 ja 7 artiklassa estetään elinkeinonharjoittajia käyttämästä hintavertailusivustoja harhaanjohtavien tietojen antamiseen muun muassa siten, että olennaisia tietoja hinnoista ja/tai tuotteiden ja palvelujen saatavuudesta jätetään pois.
- Liitteessä I olevassa 18 kohdassa kielletään kaikissa olosuhteissa seuraava käytäntö: *”Sellaisten sisällöllisesti virheellisten tietojen levittäminen, jotka koskevat markkinatilannetta tai mahdollisuutta löytää tuote ja joiden tarkoituksena on saada kuluttaja hankkimaan tuote huonommilla edellytyksillä kuin normaali markkinatilanne mahdollistaa”*.
- Direktiivissä edellytetään myös selkeyttä siitä, onko hintavertailusivusto riippumaton vai onko se elinkeinonharjoittajan (suoraan tai välillisesti) hallinnoima tai sponsorioima (ks. 6 artiklan 1 kohdan c ja f alakohta ja 7 artikla). Tässä yhteydessä *”perättömän väitteen esittäminen tai perättömän vaikutelman luominen siitä, että elinkeinonharjoittaja ei toimi tarkoituksessa, joka liittyy hänen elinkeino- tai*

⁹⁶ Euroopan kuluttajien huippukokouksessa 29.5.2012 Euroopan komissio järjesti seminaarin ns. viherpesusta (greenwashing) ja harhaanjohtavista ympäristöväitteistä. Seminaari oli ensimmäinen askel prosessissa, jonka avulla saatuja tietoja voidaan käyttää ympäristöväittämien tarkastelussa EU:n tasolla. Lisätietoa on osoitteessa <http://www.european-consumer-summit.eu/>

⁹⁷ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja *”Bringing e-commerce benefits to consumers”*, joka on liitetty komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – *Johdonmukainen kehys luottamuksen lisäämiseksi sähköisen kaupankäynnin ja verkkopalvelujen digitaalisiin yhtenäismarkkinoihin*, Bryssel, 11.1.2012 (SEC(2011) 1640 final), s. 19. Kuluttajat käyttävät monenlaisia tutkimusmenetelmiä tehdessään ostopäätöksiä ennen tavaroiden ostamista verkossa. Tutkimuksensa kolmen ensimmäisen vaiheen aikana 31 prosenttia käy myyjien verkkosivuilla, 30 prosenttia käyttää hakukonetta, 27 prosenttia käyttää hintavertailusivustoa, 24 prosenttia käy verkossa olevalla markkinapaikalla ja 24 prosenttia lukee asiakasarviointeja.

⁹⁸ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja *”Bringing e-commerce benefits to consumers”*, Bryssel, 11.1.2012 (SEC(2011) 1640 final), s. 20. Toisin kuin sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 5 artiklassa säädetään, monet hintavertailusivustot (53 prosenttia) eivät ilmoita täydellisiä osoitetietoja, ks. s. 22.

ammattitoimintaansa, tai esiintyminen vilpillisesti kuluttajana” on kielletty kaikissa olosuhteissa direktiivin liitteessä I olevassa 22 kohdassa.

Komission käytettävissä olevat todisteet osoittavat, että huolimatta kattavasta oikeudellisesta kehyksestä kuluttajien on vaikea verrata tarjolla olevien tuotteiden hintaa ja laatua ja vastaan tulleet ongelmat heikensivät kuluttajien luottamusta hintavertailusivustoihin.

Eri sidosryhmät⁹⁹ ovat ilmoittaneet hintavertailusivustoihin liittyvistä ongelmista, erityisesti avoimuuden puutteesta ja annettujen tietojen epätäydellisyydestä. Euroopan kuluttajaliitto huomauttaa, että kysymys on erityisen vakava lentoliikenteen alalla. Yksi jäsenvaltio¹⁰⁰ toteaa, että hintavertailusivustoilla on usein puutteellisia hintatietoja, mikä tekee vertailusta kohtuuttoman.

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”*Bringing E-commerce Benefits to Consumers*” osoitti, että kuluttajille välittäjien, kuten hintavertailusivustojen, kautta annettavat tiedot, ovat usein osittaisia ja joissakin tapauksissa harhaanjohtavia tai vääriä varsinkin kun tiedot koskevat hintaa, sitä, onko myyjä maksanut tuotteensa luokittelusta, tuotteen luokitusperusteita tai toimituskustannuksia.

Täytäntöönpanosta saadut kokemukset vahvistavat, että yksi keskeisistä ongelmista johtuu siitä, että hintavertailusivustot eivät ilmoita selvästi sivustoa hallinnoivan elinkeinonharjoittajan henkilöllisyyttä ja/tai sitä, maksavatko myyjät tuotteidensa ja palvelujensa listaamisesta (toisin sanoen, onko sivusto sponsoroitu vai ei). Piilomainonta näyttää vaikuttavan hintavertailusivustojen lisäksi myös asiakasarviointivälineisiin yleensä. Verkkosivustoja, joilla on käyttäjien tekemiä arviointeja, on useaan otteeseen kritisoitu siitä, että vaikka arvioinnit näyttävät pohjautuvan kuluttajan puolueettomaan mielipiteeseen, ne itse asiassa ovat piilomainontaa¹⁰¹.

Yhdessä jäsenvaltiossa tutkittiin esimerkiksi, miten kuluttajat vertailevat hintoja energian vähittäismarkkinoilla, ja todettiin, että useat verkkosivustot saivat kuluttajat luulemaan niitä hintavertailusivustoiksi, vaikka näin ei ollut¹⁰². Toisessa tapauksessa jäsenvaltion tuomioistuimet määräsivät sakkoja hotellivaraussivustoa ylläpitävälle yritykselle ja sen seitsemälle tytäryhtiölle sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevien sääntöjen rikkomisesta. Verkkosivustot väittivät tarjoavansa vertailuja edullisimpien tarjousten ja saatavuuden välillä, mutta ohjasivat sen sijaan varaukset ”kumppanihotelleihin” muiden kuin kumppanihotellien vahingoksi¹⁰³.

Hintavertailusivustoilla ja asiakasarviointivälineissä havaittuihin ongelmiin on reagoitava voimakkaasti. Komissio tarkastelee, miten sillä voi perussopimusten mukaisesti olla aktiivisempi rooli direktiivin yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi, erityisesti rajat ylittävien sopimattomien menettelyjen osalta, joita ovat esim. verkkoympäristössä harjoitettavat käytännöt, joihin liittyy lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille yhteisiä kysymyksiä. Tammikuussa 2012 annetun sähköistä kaupankäyntiä

⁹⁹ Viisi kuluttajajärjestöä, seitsemän liike-elämän järjestöä ja neljä Euroopan kuluttajakeskusta.

¹⁰⁰ Alankomaat.

¹⁰¹ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”*Knowledge Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012-2014*”, 19.7.2012 SWD(2012) 235 final.

¹⁰² Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuvirasto, asia CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, tammikuu 2011, <http://www.ofc.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/>.

¹⁰³ Tribunal de commerce, 4.10.2011, Synhorcat et autres/Expedia et autres.

koskevan tiedonannon mukaisesti komissio aikoo myös käsitellä vertailuvälineiden avoimuutta ja luotettavuutta sidosryhmien kanssa käytävän suoran vuoropuhelun avulla, joka saattaa johtaa käytännesääntöjen kehittämiseen ja/tai EU:n laajuisiin ohjeisiin¹⁰⁴.

Kuten komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ”*Bringing e-commerce benefits to consumers*” todettiin, tärkein tekijä verkossa ostamisessa näyttää olevan hinta, toiseksi tulevat ajansäästö, mahdollisuus tehdä helposti hintavertailuja, tilauksen tekeminen itselle sopivana ajankohtana sekä verkon laajempi valikoima. Hinnat ja muut keskeiset tiedot olisi annettava selkeästi ja yksinkertaisesti, jotta kuluttajia ei johdeta harhaan. Koska kuluttajat käyttävät verkkosivustoja usein ostopäätöksiä tehdessään, niiden aiheuttamat vahingot ovat myös suuria.

Kun direktiiviä sovelletaan eri puolilla EU:ta, erityistä huomiota olisi tulevaisuudessa kiinnitettävä sosiaalisten verkostojen yhä aktiivisempaan rooliin verkkomainonnassa. Internetin kolmannen sukupolven mainontamalleihin (toisin sanoen ”Sähköinen kauppa 3.0”), perustuvista sosiaalisista verkostoista on tulossa yhä enemmän foorumeita, joihin yritykset tekevät investointeja asiakkaiden houkuttelemiseksi. Perinteisemmältä verkkomainonnalta (esim. yritysten verkkosivut) odotettavien tulosten lisäksi sosiaalinen media, jossa kuluttajat jakavat suosituksiaan ystäville ja perheenjäsenille, voi antaa yritysten verkkomainonnalle ”verkostovaikutuksen” sekä arvokasta tietoa kuluttajien käyttäytymisestä/valinnoista. Täytäntöönpanotoimissa olisi sen vuoksi keskityttävä varmistamaan, että uudet mainontamallit noudattavat direktiivin säännöksiä erityisesti piilomainonnan ja tuotetietojen osalta.

3.4.3. *Direktiivin 3 artiklan 9 kohta – direktiivin soveltaminen rahoituspalvelujen ja kiinteän omaisuuden aloilla*

Kuten tämän kertomuksen 2.4 kohdassa mainitaan, direktiivin 3 artiklan 9 kohdan mukaisesti¹⁰⁵ vähimmäistason yhdenmukaistamista sovelletaan rahoituspalvelujen ja kiinteän omaisuuden aloilla¹⁰⁶. Komission on direktiivin 18 artiklan nojalla esitettävä kertomus direktiivin soveltamisesta kyseisillä aloilla ja erityisesti pohdittava, olisiko 3 artiklan 9 kohtaan sisältyvä vapautus täydestä yhdenmukaistamisesta säilytettävä. Tätä varten komissio käynnisti tutkimuksen direktiivin soveltamisesta rahoituspalveluiden ja kiinteän omaisuuden aloilla¹⁰⁷. Tutkimus tehtiin vuoden 2011 aikana vuoden 2012 alkuun asti, ja se perustuu laajaan jäsenvaltioiden ja sidosryhmien¹⁰⁸ kuulemiseen.

Tutkimuksessa saatu näyttö osoittaa, että 3 artiklan 9 kohdan mukaista vapautusta on käytetty laajalti. Toisin sanoen useimmat jäsenvaltiot ovat rahoituspalveluiden ja kiinteän omaisuuden aloilla pitäneet ennallaan tai antaneet lainsäädäntöä, joka ylittää direktiivissä asetetut vaatimukset.

¹⁰⁴ Ks. sähköistä kaupankäyntiä koskeva tiedonanto (s. 10).

¹⁰⁵ Direktiivin 3 artiklan 9 kohta: ”*Direktiivissä 2002/65/EY määriteltyjen rahoituspalvelujen sekä kiinteän omaisuuden osalta jäsenvaltiot voivat asettaa vaatimuksia, jotka ovat ohjailevampia tai rajoittavampia kuin tämä direktiivi alalla, jota se lähentää.*”

¹⁰⁶ Täysin yhdenmukaistetut säännöt vahvistetaan esimerkiksi direktiivissä 2007/64/EY maksupalvelujen alalla sekä direktiivissä 2008/48/EY kulutusluottojen alalla.

¹⁰⁷ Ks. Civic Consultingin Euroopan komission oikeuspäaosaston puolesta toteuttama tutkimus *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, 2012; saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹⁰⁸ Kansalliset täytäntöönpanoviranomaiset, kansalliset kuluttajajärjestöt ja oikeusasiamiehet sekä joukko tutkijoita ja EU:n tason sidosryhmiä, kuten Euroopan pankkiyhdistysten liitto (EBF), Euroopan vakuutus- ja jälleenvakuutusalan liitto (CEA) ja Euroopan kuluttajaliitto (BEUC).

Useimmat näistä lisäsäännöistä ovat ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja ja sopimukseen sisällytettäviä tietoja koskevia alakohtaisia velvoitteita¹⁰⁹. Lisäksi huomattavan monet kiellot koskevat pääasiassa suoramyyntiä ja myyinnedistämiskäytäntöjä¹¹⁰, käytäntöjä, joissa hyödynnetään kuluttajien erityisiä heikkoja kohtia¹¹¹, tai eturistiriitatilanteiden ennaltaehkäisemistä¹¹². Esimerkiksi Itävallassa kiinnelainojen kotimyynti on kielletty, kun taas Italiassa on kiellettyä sitoa pakollinen autojen vastuuvakuutus muihin vakuutuspalveluihin. Tanskassa on kiellettyä sitoa useita kiinteistöalan palveluita yhteen.

Tässä yhteydessä olisi huomattava, että kysymys siitä, voivatko jäsenvaltiot kieltää sitomisen silloin, jos ainakin yksi tuotteista/palveluista on luonteeltaan rahoituksellinen, on käsiteltävänä Euroopan unionin tuomioistuimessa asiassa C-265/12 (*Citroën Belux NV*). Kyseisessä asiassa tuomioistuimen on selvitettävä erityisesti 3 artiklan 9 kohdan mukaisen vapautuksen soveltamisala.

Rahoituspalvelujen ja kiinteän omaisuuden osalta yleisimmin raportoidut sopimattomat menettelyt (direktiivin tarkoittamassa merkityksessä) koskevat olennaisten tietojen puutetta mainontavaiheessa sekä tuotteiden harhaanjohtavaa kuvausta.

Rahoituspalvelujen osalta havaittiin vuosikorkoa ja luottokustannuksia koskevien tietojen puuttumista, harhaanjohtavia tarjouksia matalakorkoisista luottosopimuksista ja asianmukaisten tietojen puuttumista sopimusten allekirjoittamiseen liittyvistä oikeudellisista velvoitteista¹¹³. Seuraavassa on esimerkkejä kiinteän omaisuuden osalta havaituista menettelyistä: kiinteistön ominaispiirteiden harhaanjohtava kuvaus, avoimuuden puute kiinteistön kustannusten ja verotuksen suhteen, syöttimainonta ja kiinteistönvälittäjien aggressiiviset menettelyt, kuten kuluttajien pelottelu allekirjoittamaan yksinmyyntisopimus välittäjän kanssa, kun he haluavat myydä kiinteistönsä.

Komissio on saanut useita valituksia, kansalaisten kirjeitä, parlamentin kysymyksiä ja vetoomuksia ongelmista, jotka koskevat kiinteistöjen ostoa Kyproksessa, Bulgariassa ja Espanjassa. Rakennuttajat Kyproksessa ja Bulgariassa harjoittavat harhaanjohtavaa mainontaa vääristelemällä kiinteistöjen ominaisuuksia ja jättävät erityisesti mainitsematta sen, että myytyihin kiinteistöihin liittyy kiinnityksinä rakennuttajien nykyiset ja tulevat pankkilainat.

¹⁰⁹ Esimerkiksi rahoituspalvelujen osalta erityiset tiedonantovaatimukset pankkialalla (esimerkiksi kun kyseessä on Saksassa olevalle kolmannelle henkilölle myönnettävä vakuudella vahvistettu luotto tai valuutanvaihtopalvelujen mainonta Espanjassa), sijoituspalvelujen alalla, vakuutuslalla ja rahoituksen välittäjien osalta. Kiinteän omaisuuden osalta omaisuuden ostoon, itse liiketoimeen, kiinteistönvälittäjään ja rakennussopimukseen liittyvät tiedonantovaatimukset.

¹¹⁰ Esimerkiksi ”Cold calling” -tekniikan, ei-toivottujen sähköpostiviestien ja kiinnelainojen kotimyyntin kieltäminen, Itävallassa kiinteistönvälittäjälle annettu kielto säilyttää rahaa ilman laillista syytä, Alankomaissa rahaluottojen kotimyyntin kieltäminen ja Belgiassa ja Ranskassa yhdistettyjen tarjousten kieltäminen.

¹¹¹ Esimerkiksi kiskurilainojen kieltäminen useimmissa jäsenvaltioissa, Ranskassa sellaisen mainonnan kieltäminen, jonka mukaan laina voidaan myöntää ilman todistetta kuluttajan taloudellisesta tilanteesta, tai Itävallassa kielto myöntää automaattikortteja alaikäisille ilman oikeudellisen edustajan ennakkolupaa.

¹¹² Esimerkiksi Tanskassa pankkeja on kielletty rahoittamasta omien osakkeidensa ostoa, kun ostajana on pankin asiakas; Ranskassa pankkeja on kielletty estämästä asiakkaitaan käyttämästä toista vakuutuksen tarjoajaa (muuta kuin pankin suosittelemaa) silloin, kun niiden takaukset ovat samantasoiset.

¹¹³ On huomattava, että kiinteään omaisuuteen liittyvät luotot eivät kuulu kulutusluottosopimuksista annetun direktiivin 2008/48/EY soveltamisalaan ja että komissio antoi 31. maaliskuuta 2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista.

Komissio on ottanut yhteyttä Kyproksen ja Bulgarian viranomaisiin tässä asiassa, jotta siihen voidaan löytää ratkaisu. Espanjassa ongelmat liittyvät vain vähäisessä määrin harhaanjohtavaan mainontaan / sopimattomiin menettelyihin direktiivin tarkoittamassa merkityksessä. Ne koskevat lähinnä kuluttajien ja paikallisviranomaisten välisiä suhteita, kuten rakennuslupien myöntämisessä ilmenneitä sääntöjenvastaisuuksia tai ulkomaisten asukkaiden maksettavaksi määrättävän kaupunkiveron käyttöönottoa uusien rakennushankkeiden osalta.

Kattavista kansallisista säännöistä huolimatta on mielenkiintoista huomata, että rahoituspalvelujen ja kiinteän omaisuuden aloilla jäsenvaltioissa arvioiduissa tapauksissa vähintään puolessa on käytetty oikeusperustana direktiivin säännöksiä (harhaanjohtavista toimista, tietojen pois jättämisestä, aggressiivisista menettelyistä, joskus yhdistettynä kiellettyihin menettelyihin). Muissa tapauksissa on sovellettu ohjailevampia kansallisia sääntöjä¹¹⁴.

Liitteessä I olevaa 27 kohtaa on sovellettu esimerkiksi vakuutuslalla tilanteisiin, joissa vakuutuksenantajat kieltäytyvät maksamasta korvauksia vaatimalla kuluttajia, jotka haluavat tehdä korvaushakemuksen vakuutuksen perusteella, esittämään asiakirjoja, joita ei kohtuudella voida pitää korvaushakemuksen hyväksyttävyyden kannalta olennaisina. Mainituissa tapauksissa vakuutusentarjoajat jättivät järjestelmällisesti vastaamatta asiaan liittyvään kirjeenvaihtoon saadakseen kuluttajat luopumaan heille sopimuksen perusteella kuuluvista oikeuksista¹¹⁵.

Rahoituspalveluiden ja kiinteän omaisuuden aloilla tehdyn tutkimuksen tulokset osoittavat, että direktiivin 3 artiklan 9 kohdan mukaista vapautusta ei ole aiheellista poistaa¹¹⁶.

Tärkeimmät syyt tähän ovat: rahoituspalveluihin ja kiinteään omaisuuteen liittyvä suurempi taloudellinen riski (verrattuna muihin tavaroihin ja palveluihin); kuluttajien kokemattomuus näillä aloilla (yhdistettynä avoimuuden puutteeseen erityisesti rahoitustoimien osalta); molemmilla aloilla havaitut erityiset haavoittuvuudet, jotka altistavat kuluttajat myyninedistämiskeinoille ja painostukselle; rahoitusalan toimivaltaisten täytäntöönpanoviranomaisten kokemukset kansallisesti kehitetyistä järjestelmistä; ja rahoitusmarkkinoiden toiminta ja vakaus.

Täytäntöönpanoviranomaiset ja muut sidosryhmät, jotka osallistuivat kuulemiseen¹¹⁷, ovat tulleet samaan johtopäätökseen. Suurin osa vastanneista järjestöistä sekä rahoituspalveluiden

¹¹⁴ Ks. Civic Consultingin Euroopan komission oikeuspäaosaston puolesta toteuttama tutkimus *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, 2012; saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹¹⁵ Raportoitu Portugalissa, ks. tutkimus direktiivin soveltamisesta rahoituspalveluihin ja kiinteään omaisuuteen EU:ssa, 2012.

¹¹⁶ Tutkimuksessa todetaan, että jäsenvaltioiden mahdollisuus ottaa käyttöön tai pitää voimassa direktiivin säännöksiä tiukempia säännöksiä, joissa otetaan huomioon kansallisen lainsäädännön erityispiirteet rahoituspalveluiden ja kiinteän omaisuuden aloilla, antaa niille joustoa, jota ne tarvitsevat uusiin (sopimattomiin) kaupallisiin menettelyihin vastaamiseksi, ja 3 artiklan 9 kohdan poistaminen vahingoittaisi hyvin toimivia täytäntöönpanojärjestelmiä ja näin ollen vähentäisi kuluttajansuojan tasoa.

¹¹⁷ Vastajina oli muun muassa Euroopan kuluttajaliitto (BEUC) ja joitakin kansallisia kuluttajajärjestöjä. Yksi tutkimuksen päätelmistä on se, että erityisiä kansallisia tiedonantovelvoitteita sovelletaan yleensä riippumatta siitä, johtavatko ne kuluttajaa harhaan, ja siksi viranomaisten, tuomioistuinten, yritysten ja kuluttajien on helpompi soveltaa niitä. Usein niihin sovelletaan myös eri täytäntöönpanojärjestelmiä. Tutkimus on osoittanut, että ne jäsenvaltiot, joissa tiedonantovelvoitteet olivat jo käytössä, halusivat soveltaa jo olemassa olevia sääntöjä. Tämä koskee sekä rahoituspalvelualaa että kiinteän omaisuuden alaa.

että kiinteän omaisuuden aloilla pitää erittäin tai melko tärkeänä direktiivin 3 artiklan 9 kohdan mukaisen vapautuksen säilyttämistä.

4. TÄYTÄNTÖÖNPANO

4.1. Täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Direktiivillä ei yhdenmukaisteta täytäntöönpanojärjestelmiä. Direktiivin 11 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat vapaasti valita täytäntöönpanomekanismit, jotka sopivat parhaiten niiden oikeusperinteeseen, kunhan varmistetaan, että käytettävissä on riittävät ja tehokkaat keinot sopimattomien kaupallisten menettelyiden estämiseksi. Direktiivin 13 artiklan perusteella jäsenvaltioiden tehtäväksi jää myös päättää, minkälaisia seuraamuksia olisi sovellettava, kunhan ne ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Komission rooli direktiivin täytäntöönpanossa on erittäin tärkeä, koska komission on varmistettava, että direktiiviä sovelletaan asianmukaisesti ja tehokkaasti kaikissa jäsenvaltioissa.

Jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön useita erilaisia täytäntöönpanojärjestelyjä. Joissakin maissa täytäntöönpanon toteuttavat pääosin viranomaiset, kuten kuluttaja-asiamiehet (esim. Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa), kuluttaja- ja kilpailuviranomaiset (esim. Italiassa, Irlannissa, Alankomaissa, Romaniassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) ja ministeriöiden osastot (esimerkiksi Portugalissa ja Belgiassa). Muissa jäsenvaltioissa (esim. Itävallassa ja Saksassa) on kilpailijoiden johtama yksityinen täytäntöönpanojärjestelmä. Useimmissa järjestelmissä yhdistetään kuitenkin julkisen ja yksityisen täytäntöönpanon osatekijöitä. Seuraamuksia voivat olla kieltomääräykset, vahingonkorvaukset, hallinnolliset sakot ja rikosoikeudelliset seuraamukset, ja useimmissa jäsenvaltioissa sovelletaan näiden yhdistelmää¹¹⁸.

Jäsenvaltiot ja sidosryhmät katsovat, että direktiivin täytäntöönpano kansallisella tasolla on yleisesti ottaen asianmukaista ja tehokasta. Jotkut ovat kuitenkin sitä mieltä, että asianmukaista täytäntöönpanoa kansallisella tasolla voi haitata kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten resurssien puute, täytäntöönpanomenettelyjen monimutkaisuus ja hitaus ja seuraamusten liian vähäinen varoittava vaikutus. Yksi jäsenvaltio¹¹⁹ ja useat kuluttajajärjestöt¹²⁰ haluavat ankarampia seuraamuksia¹²¹ ja joissain tapauksissa myös kollektiivisia oikeussuojakeinoja.

Useat jäsenvaltiot ja sidosryhmät vahvistavat, että tällä tilanteella on vaikutusta myös lainsäädännön tehokkaaseen täytäntöönpanoon valtioiden rajat ylittävällä tasolla. Kuuleminen osoitti, että täytäntöönpanoviranomaisille on todella haasteellista reagoida nopeasti ja tehokkaasti rajatylittäviin sopimattomiin kaupallisiin menettelyihin oikeudenkäyttöalueiden rajojen asettamien rajoitusten vuoksi. Lisäksi käytettävissä olevat voimavarat ovat rajalliset.

¹¹⁸ Lisätietoja ja esimerkkejä jäsenvaltioiden täytäntöönpanojärjestelmistä ja seuraamuksista on direktiiviä koskevan tietokannan maakohtaisissa täytäntöönpano-osioissa osoitteessa <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>.

¹¹⁹ Belgia.

¹²⁰ BEUC, Citizens Advice (Yhdistynyt kuningaskunta), CLCV (Consommation, Logement, Cadre de Vie, Ranska), Which (Yhdistynyt kuningaskunta).

¹²¹ Seuraamusten koventamiseksi esimerkiksi Italia on hiljattain nostanut direktiivin rikkomisesta seuraavaa enimmäissakkoa kymmenkertaiseksi 500 000 eurosta 5 miljoonaan euroon.

Kuluttajansuojayhteistyöstä annetun asetuksen¹²² soveltamisesta vuonna 2012 annettuun kertomukseen sisältyvät tilastot osoittavat, että direktiivi on se yksittäinen säädös, jonka nojalla on esitetty eniten keskinäistä avunantoa koskevia pyyntöjä. Vuosina 2007–2010 toteutetusta 1 343 kuluttajansuojayhteistyötoimesta 654 (48,7 prosenttia) koski direktiivin rikkomista. Loput pyynnöt liittyivät 14 muun direktiivin (esim. direktiivi 1999/44/EY kulutustavaroiden kaupasta ja niihin liittyvistä takuista) ja yhden asetuksen rikkomiseen.

Verkosto on alusta lähtien suorittanut komission koordinoimana täytäntöönpanoa koskevan kahdenvälisen yhteistyön lisäksi vuotuisia tehotarkastuksia. Tehotarkastuksen aikana täytäntöönpanoviranomaiset tutkivat samanaikaisesti otosta tietyn alan verkkosivustoista sen osalta, noudatetaanko niissä EU:n kuluttajalainsäädäntöä, ja toisessa vaiheessa ne toteutettavat tarvittaessa asianmukaiset toimenpiteet. Tähän mennessä tehdyt viisi tehotarkastusta ovat edistäneet lainsäädännön noudattamista kohdealoilla (lentolippuja, matkapuhelinten soittoaäniä, elektroniikkalaitteita, urheilu- ja kulttuuritapahtumien pääsylippuja ja kulutusluottoja myyvät verkkosivustot). Viranomaiset ovat tarkastaneet noin 2 200 verkkosivustoa eri aloilta. Keskimäärin 80 prosenttia kuluttajalainsäädäntöä rikkovista verkkosivustoista korjattiin kansallisten viranomaisten täytäntöönpanotoimien ansiosta. Digitaalista sisältöä koskevan vuoden 2012 tehotarkastuksen ensimmäisen vaiheen tulokset vahvistavat, että lainsäädännön noudattamattajättämisaste on samankaltainen kuin aiemmissa tarkastuksissa. Kansalliset viranomaiset toteuttavat uusia täytäntöönpanotoimia, jotta asianomaiset yritykset voivat selvittää asemaansa tai korjata verkkosivustonsa¹²³.

Vaikka konsolidoituja tietoja kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten tekemistä päätöksistä ja määräämistä seuraamuksista ei ole käytettävissä, voidaan antaa seuraavat edustavat esimerkit: direktiivin voimaantulon ja vuoden 2011 puolivälin välisenä aikana Italian kilpailuviranomainen teki yli 700 päätöstä ja määräsi hallinnollisia sakkoja yhteensä 91 miljoonaa euroa; Ranskan kilpailu-, kuluttaja-asiain- ja petostentorjunnan virasto (DGCCRF) antoi 1 251 raporttia¹²⁴ ja määräsi sakkoja yhteensä noin 1,7 miljoonaa euroa¹²⁵; Latvian kuluttajansuojakeskus teki 154 sitovaa päätöstä ja määräsi sakkoja 159 400 euroa; Suomen kuluttaja-asiamies pani vireille kahdeksan oikeustapausta; Irlannin kansallinen kuluttajavirasto antoi 14 sitoumusta, 116 huomautusta, kaksi kieltomääräystä ja aloitti kaksi syytetointia; Slovakian kauppavalvontaviranomainen teki 46 hallinnollista päätöstä ja määräsi yhteensä 151 800 euroa sakkoja; ja Ruotsissa annettiin 18 tuomioistuimen tuomiota ja 52 kieltomääräystä.

¹²² Kuluttajansuojayhteistyöstä annetussa asetuksessa vahvistetaan puitteet yhteistyölle, joka yhdistää jäsenvaltioiden täytäntöönpanoviranomaiset EU:n laajuiseksi verkoksi (kuluttajansuojan yhteistyöverkosto). Näiden puitteiden avulla täytäntöönpanoviranomaiset voivat työskennellä tiiviisti yhdessä kuluttajalainsäädäntöä rikkovien kaupallisten menettelyjen lopettamiseksi nopeasti ja tehokkaasti silloin, kun elinkeinonharjoittajat ja kuluttajat ovat eri maissa. Verkosto koostuu kaikkien jäsenvaltioiden (sekä Norjan ja Islannin) kuluttaja-asioiden täytäntöönpanoviranomaisista. Ks. komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä 27 päivänä lokakuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ("asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä") soveltamisesta, COM(2012) 100 final, 12.3.2012; saatavilla osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:FI:PDF>.

¹²³ Ks. vuonna 2012 tehdyn, digitaalista sisältöä koskevan tarkastuksen ensimmäisen vaiheen tulokset osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm.

¹²⁴ "Procès verbaux".

¹²⁵ Ranskassa DGCCRF antoi 1 195 raporttia harhaanjohtavista menettelyistä, joista tuomioistuimet määräsivät taloudellisia seuraamuksina sakkoja 73 828 euroa ja DGCCRF määräsi suoraan 1 649 451 euroa. Aggressiivisista menettelyistä annettiin 56 raporttia, joista tuomioistuimet määräsivät taloudellisia seuraamuksina sakkoja 15 000 euroa.

Täytäntöönpanoa olisi jatkettava kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi erityisesti valtioiden rajat ylittävä tasolla mutta myös kansallisella tasolla. Tämä päätelmä perustuu komission kokemuksiin kansallisten viranomaisten kanssa tehdystä yhteistyöstä ja Euroopan kuluttajakeskuksilta¹²⁶ ja muilta sidosryhmiltä saadusta palautteesta sekä muihin saatavilla oleviin lähteisiin (erityisesti kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen soveltamista koskeva kertomus)¹²⁷.

4.2. Itsesääntely

Direktiivissä kannatetaan periaatetta, että itsesääntelyllä voidaan tukea oikeudellista ja hallinnollista täytäntöönpanoa, ja siinä selvennetään käytäntönsääntöjen laatijoiden roolia täytäntöönpanossa¹²⁸.

Tietyistä oikeudellisista järjestelmistä saatu kokemus osoittaa¹²⁹, että itsesääntelyelimet voivat edistää oikeudellisten normien noudattamista ja julkisten täytäntöönpanoelinten paineiden keventämistä. Jäsenvaltiot voivat turvautua itsesääntelypohjaisiin riitojenratkaisumenettelyihin parantaakseen kuluttajansuojan tasoa ja maksimoidakseen lainsäädännön ja parhaiden markkinakäytäntöjen noudattamista.

Direktiivissä kuitenkin vahvistetaan, että itsesääntelyllä ei voida korvata oikeudellisia tai hallinnollisia täytäntöönpanokeinoja. Lisäksi direktiivillä vahvistetaan käytäntönsääntöjen tuloksellisuutta edellyttämällä, että jäsenvaltiot soveltavat itsesääntelysääntöjä elinkeinonharjoittajiin, jotka ovat sitoutuneet noudattamaan alalla sovellettavia käytäntönsääntöjä¹³⁰.

5. YLEISKATSAUS DIREKTIIVIN ETUIHIN

Direktiivin ensimmäisten täytäntöönpanovuosien aikana saadut kokemukset osoittavat, että direktiivin avulla on pystytty parantamaan kuluttajansuojaa jäsenvaltioissa ja suojelemaan laillisia yrityksiä kilpailijoilta, jotka eivät noudata sääntöjä.

¹²⁶ Kuluttajakeskukset Belgiassa, Portugalissa, Tšekissä ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ilmoittivat ongelmista täytäntöönpanossa rajat ylittävissä tapauksissa (tämä on osoitus joko siitä, että kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä olisi parannettava, tai siitä, että rajat ylittäviä tapauksia ei käsitellä asianmukaisesti kansallisissa tuomioistuimissa). Kuluttajakeskukset Irlannissa, Latviassa, Puolassa, Ruotsissa, Suomessa ja Virossa katsovat, että nykyiset kansalliset täytäntöönpanovaltuudet, seuraamukset ja oikeussuojakeinot eivät ole riittäviä.

¹²⁷ Ks. mm. komission toinen kaksivuotiskertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä 27 päivänä lokakuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ("asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä") soveltamisesta. Ks. kertomuksen s. 9, jonka mukaan niiden viranomaisten määrä, jotka eivät aktiivisesti käytä kuluttajansuojayhteistyöstä annetussa asetuksessa vahvistettuja yhteistyömekanismeja, on huomattava. Vaikka direktiivi on yleisimmin käytetty kuluttajansuojayhteistyön oikeusperusta, siihen liittyvien keskinäistä avunantoa koskevien pyyntöjen määrä on vähäinen huolimatta direktiivin horisontaalisesta ja kattavasta luonteesta.

¹²⁸ Ks. direktiivin 10 artikla.

¹²⁹ Esimerkiksi Advertising Standard Authority (ASA) Yhdistyneessä kuningaskunnassa vastaanotti ja arvioi perusteellisesti 14 596 valitusta, joista 6 542:ta käsiteltiin oikeudessa vuoden 2010 alkupuoliskolla. Valitukset ovat vähentyneet (noin 10 %) edellisistä vuosista, mitä voidaan selittää ASAn toimista johtuvasta lisääntyneestä säännösten noudattamisesta. Lisätietoja määrästä, päätöksistä ja tapauksista on ASAn vuosikertomuksissa osoitteessa <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

¹³⁰ Ks. direktiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohta.

Kansalliset kuluttajansuojan valvontaelimet ovat käyttäneet sitä erilaisten sopimattomien kauppatapojen hillitsemiseksi ja niistä rankaisemiseksi¹³¹. Direktiivi on ainoa EU:n lainsäädännön yleinen säädös, jolla arvioidaan ympäristöväittämiä tai aggressiivisia menettelyitä.

Direktiivin periaatteisiin perustuvat säännöt ovat osoittautuneet erityisen tehokkaiksi, sillä ne ovat mahdollistaneet kansallisten viranomaisten mukauttaa arviointejaan vastaamaan tuotteiden, palvelujen ja myyntitapojen nopeaa kehitystä. ”Musta lista” on muodostunut kansallisille viranomaisille tehokkaaksi välineeksi yleisten sopimattomien menettelyjen, kuten täkymainonnan¹³², väärin ilmaistarjousten, piilomainonnan ja lapsiin kohdistuvien suorien kehoitusten torjumiseksi. Mustan listan säännöksiä on käytetty myös sopimattomien menettelyjen torjumiseksi rahoituspalvelujen ja kiinteän omaisuuden alalla.

Tämä oikeudellinen kehys sopii myös hyvin mainontatekniikoiden kanssa samanaikaisesti kehittyvien uusien, verkossa käytävän kaupan käytäntöjen sopivuuden arvioimiseksi. Sen avulla voidaan vastata nopeasti uusien, yleisesti käytettyjen välineiden, kuten hintavertailu- ja varausverkkosivustojen, väärinkäyttöihin tai esimerkiksi sosiaalisissa verkostoissa lisääntyvään mainontaan.

Rajatyylittävällä tasolla noin puolet kuluttajansuojan yhteistyöverkoston puitteissa toteutetuista toimista (tietopyynnöt, varoitukset ja täytäntöönpanopyynnöt) koski direktiivin rikkomista¹³³. Lisäksi kuluttajansuojan yhteistyöverkosto on toteuttanut useita yhteisiä valvontatoimia (tehotarkastuksia) direktiivin säännösten nojalla (lentolippuja myyvät verkkosivustot, matkapuhelinverkkopalvelut, kuluttajaelektroniikkaa myyvät verkkosivustot)¹³⁴.

Kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten kanssa tehty yhteistyö ja direktiiviä koskevaan tietokantaan kerätyt täytäntöönpanoa koskevat tiedot osoittavat, että sääntöjä tulkitaan pääosin yhdenmukaisesti. Unionin tuomioistuimen ja komission selvennykset ovat osaltaan edistäneet tätä prosessia.

Jäsenvaltioiden sopimattomia kaupallisia menettelyitä koskevat hajanaiset säännöt on korvattu direktiivillä, mikä on edistänyt rajatyylittävän kaupan esteiden poistamista ja yksinkertaistanut sääntely-ympäristöä.

Eurooppa 2020 -strategiassa todetaan, että kansalaisille on annettava ”mahdollisuus osallistua sisämarkkinoihin täysimääräisesti”. Tämä edellyttää, että ”parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia ja luottamusta ostaa tavaroita ja palveluja yli rajojen”. Direktiivissä asetettu kuluttajansuojan korkea taso näyttää lisäävän kuluttajien luottamusta. Viimeisimpien selvitysten mukaan yhä useammat kuluttajat ovat nyt kiinnostuneita tekemään rajatyylittäviä hankintoja (52 prosenttia, kasvua 19 prosenttia) ja ovat valmiita kuluttamaan enemmän rahaa

¹³¹ Ks. tämän kertomuksen 4 jakso täytäntöönpanosta.

¹³² Ks. direktiivin liitteessä I oleva 5 kohta. Tämä kielletty menettely tarkoittaa houkuttelevien tarjousten tekemistä kuluttajille tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja ei pysty toimittamaan tuotetta odotettuja määriä (muun muassa) mainonnan laajuuden takia.

¹³³ Vuosina 2007–2010 toteutetuista 1 343 kuluttajansuojayhteistyötoimesta 654 (48,7 prosenttia) koski direktiivin rikkomista. Ks. komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä 27 päivänä lokakuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 (”asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä”) soveltamisesta, COM(2012) 100 final, 12.3.2012, saatavana seuraavassa osoitteessa:

¹³⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_fi.pdf.
http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm.

rajojen yli (18 prosenttia, kasvua 5 prosenttia) kuin vuonna 2006, jolloin direktiiviä ei ollut vielä saatettu osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä¹³⁵. On kuitenkin tunnustettava, että verkossa käytävän rajatylittävän kaupan kasvu laahaa kaukana kotimaisesta kasvusta, joten on selvää, että paljon on vielä tekemättä¹³⁶. Tämän vuoksi huomiota on nyt kiinnitettävä direktiivin virheettömyyden ja johdonmukaiseen soveltamiseen, jotta EU:n kansalaiset ja yritykset voivat täysin hyödyntää sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia.

Komissio on yksilöinyt vähittäiskaupan (sähköinen kaupankäynti mukaan luettuna), liikenteen alan, digitaalitalouden sekä energian / kestävän kehityksen keskeisiksi aloiksi, joilla sisämarkkinoiden kasvupotentiaali on suurin¹³⁷. Direktiivillä on tässä yhteydessä tärkeä tehtävä.

Direktiivin täytäntöönpanoa olisi pyrittävä vahvistamaan lisää. Jäsenvaltioiden resurssit ovat rajalliset, ja seuraamusten varoittavaa vaikutusta olisi parannettava. Yhteistyötä olisi myös tehostettava kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa rajatylittävissä tapauksissa.

Sekä rajatylittävällä että kansallisella tasolla tapahtuvan täytäntöönpanon tehostamispyrkimysten johdosta komission on omaksuttava **keskeisempi rooli**, yhdistettävä voimansa jäsenvaltioiden kanssa ja tuettava niitä direktiivin soveltamisessa kaikkialla EU:ssa. Tässä yhteydessä komissio tarkastelee, miten sillä voi perussopimusten mukaisesti olla aktiivisempi rooli direktiivin yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi erityisesti laajuudeltaan rajat ylittävien sopimattomien käytäntöjen osalta, joita ovat esim. verkkoympäristössä harjoitettavat käytännöt, joihin liittyy lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille yhteisiä kysymyksiä.

6. PÄÄTELMÄT

Kuten tähän kertomukseen liittyvässä, sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin soveltamista koskevassa tiedonannossa ilmoitettiin, direktiiviä ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa tässä vaiheessa. Tämä kuvastaa kuulemisen tuloksia ja direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa saatuihin kokemuksiin perustuvia alustavia päätelmiä. Saatu kokemus on merkittävä mutta sitä on edelleen liian lyhyeltä ajalta kyseistä kokonaisvaltaista lainsäädäntöä silmällä pitäen.

¹³⁵ Ks. Flash Eurobarometer 332, *Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection*, toukokuu 2012, s. 8. Useimmat kuluttajat ovat nyt kiinnostuneita tekemään rajatylittäviä hankintoja (52 prosenttia, kasvua 19 prosenttia) ja ovat valmiita kuluttamaan enemmän rahaa (18 prosenttia, kasvua 5 prosenttia) kuin vuonna 2006. Yhä suurempi osuus kuluttajista (50 prosenttia) on valmis ostamaan tuotteita tai palveluja toisella EU-kielellä (kasvua 17 prosenttiyksikköä vuoteen 2006 verrattuna). Niiden henkilöiden osuus, jotka eivät missään tapauksessa haluaisi tehdä ostoksia toisella kielellä, on laskenut 42 prosentista vuonna 2008 30 prosenttiin vuonna 2011. Niiden eurooppalaisten osuus, jotka sanovat tietävänsä, mistä saada tietoa ja neuvoja rajat ylittävien ostosten tekemiseen, on myös kasvanut huomattavasti (24 prosenttia vuonna 2006 ja 39 prosenttia vuonna 2011).

¹³⁶ Vuosina 2008–2010 yritysten ja kuluttajien sähköinen kaupankäynti kotimarkkinoilla kasvoi siten, että kotimaisia verkkokauppoja käyttävän väestön osuus nousi 28 prosentista 36 prosenttiin, kun taas rajatylittäviä verkko-ostoksia tekevien asiakkaiden osuus nousi ainoastaan 6 prosentista 9 prosenttiin. Tietoyhteiskuntaa koskevien Eurostatin tilastojen perusteella vain 9 prosenttia Euroopan kuluttajista teki vuonna 2010 ostoksia verkossa.

¹³⁷ Ks. Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelma ja Euroopan komission tiedonanto ”A new governance pact for a better functioning Single Market”.

Direktiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa parantamalla voidaan vastata joidenkin sidosryhmien huoleen, joka koskee direktiivin soveltamista tiettyihin sopimattomiin kaupallisiin menettelyihin. Kuten tiedonannossa esitetään, tulevissa toimissa on keskityttävä keskeisiin aihealueisiin, joilla kuluttajille aiheutuva haitta ja mahdollisuuksien hukkaaminen näyttävät toistuvan useimmin ja joilla sisämarkkinoiden kasvupotentiaali on suurin.