



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 1.7.2014
COM(2014) 439 final

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

**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)
toimivuudesta**

Kertomus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen toimivuudesta

1. Johdanto

Kulutusmenot ovat yli 56 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta ja ne ovat tärkeä eurooppalaisen talouden vauhdittaja¹. EU:n kuluttajapolitiikka voi edistää eurooppalaista kasvua merkittävästi parantamalla kuluttajien tilannetta ja lisäämällä luottamusta sisämarkkinoihin. Kuten vuoden 2012 Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelmassa todetaan, kuluttajaoikeuksien täytäntöönpanon tehostaminen on yksi kuluttajapolitiikan päätavoitteista. Tasapuolisella ja tehokkaalla täytäntöönpanolla pyritään edistämään yksityistä kulutusta ja tarjoamaan yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset. Nämä puolestaan lisäävät kilpailua ja kuluttajalähtöistä innovointia².

Kuluttajien taloudellisia etuja koskevaa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa tiukennettiin vuonna 2004 hyväksymällä asetus kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä, jäljempänä 'CPC-asetus'³. CPC-asetuksella luodaan ainutlaatuinen kehys, joka kokoaa yhteen kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset⁴. Asetuksella pyritään ensisijaisesti torjumaan rajatylittäviä rikkomuksia luomalla menettelyt tiedonvaihtoa, rajatylittäviä täytäntöönpanopyyntöjä ja koordinoituja toimia varten, jotta rikkomuksiin syyllistyneet elinkeinonharjoittajat eivät voisi käyttää oikeudenkäyttöalueiden välisiä rajoja hyväkseen siirtymällä jäsenvaltiosta toiseen. Lisäksi asetus sallii kansainvälisten yhteistyösopimusten tekemisen.

Komissio arvioi vuosina 2009 ja 2012 laadituissa kahdessa kaksivuotiskertomuksessa⁵ CPC-asetuksen toimintaa ja tunnisti tapoja tehostaa täytäntöönpanoa koskevaa yhteistyötä nykyisen lainsäädäntökehiksen puitteissa. CPC-asetukseen lisättiin 21a artiklalla uudelleentarkastelulauseke, joka velvoittaa komission arvioimaan asetuksen vaikuttavuutta ja toimintajärjestelyjä.

Vuonna 2012 tehdyssä ulkopuolisessa arvioinnissa, jäljempänä 'ulkopuolinen arviointi'⁶, todettiin, että CPC-asetuksesta oli ollut hyötyä toimivaltaisille

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-491_en.htm

² http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/consumer_agenda_2012_en.pdf

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä, annettu 27 päivänä lokakuuta 2004 (EUVL L 364, 9.12.2004, s. 1).

⁴ Asetus kattaa myös ETA-kumppanuusmaat: Islannin, Liechtensteinin ja Norjan.

⁵ KOM(2009) 336 ja COM(2012) 100;

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial

⁶ External Evaluation of the Consumer Protection Regulation, Final Report by the Consumer Policy Evaluation Consortium, 17. joulukuuta 2012 ("ulkopuolinen arviointi"),

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

viranomaisille ja kuluttajille, ja vahvistettiin CPC-asetuksen tavoitteiden olevan tarkoituksenmukaisia ja tarpeellisia, vaikka niitä ei ollut vielä täysin saavutettu.

Vuoden 2013 Euroopan kuluttajakonferenssin päätelmissä⁷ korostettiin, että EU:n tasolla tarvitaan integroidumpaa lähestymistapaa kuluttajaoikeuksien täytäntöönpanoon erityisesti laajalle levinneiden rikkomusten torjumiseksi⁸. Kansalliset täytäntöönpanoviranomaiset ja kuluttajajärjestöt ovat tällä välin toteuttaneet toimia laajalle levinneiden rikkomusten torjumiseksi esimerkiksi tapauksissa, jotka koskevat laillisiin takuuoikeuksiin liittyviä harhaanjohtavia käytäntöjä⁹. Tällaiset toimet osoittavat, että suuret elinkeinonharjoittajat soveltavat todennäköisesti samoja käytäntöjä useissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti. Sen lisäksi toimet tarjoavat arvokkaita työkaluja pohdittaessa, miten tällaisiin EU:ssa laajalle levinneisiin rikkomuksiin voidaan parhaiten puuttua.

Uudelleentarkastelumenettelyn seuraavassa vaiheessa komissio julkisti etenemissuunnitelman¹⁰, jossa se esittää yhteenvedon tärkeimmistä mahdollisista kehitysalueista, ja järjesti niitä koskevan julkisen kuulemisen¹¹ 11. lokakuuta 2013–13. helmikuuta 2014. Kehitysalueet koskevat kaikkien toimijoiden yhdenmukaista näkemystä CPC-kehyksestä, varoituskonkreettisten mahdollisten aukkojen, keskinäistä avunantoa koskevien pyyntöjen käsittelyn menettelyllisiä ja lainsäädännöllisiä esteitä, toimivaltaisten viranomaisten valtuuksia, komission roolia sekä tarvetta kehittää yhteisiä työkaluja laajalle levinneiden, useita jäsenvaltioita samanaikaisesti koskevien rikkomusten, jäljempänä 'EU:n tasolla merkittävien rikkomusten', torjumiseksi.

Uudelleentarkastelumenettelyssä on tähän mennessä vahvistettu, että CPC-asetuksen täytäntöönpano vuonna 2007 mahdollisti tehokkaiden keinojen kehittämisen kuluttajien kollektiivisten etujen turvaamiseksi kaikkialla EU:n alueella. CPC-asetuksella vahvistettiin kansallisille viranomaisille yhteisiä täytäntöönpanon vähimmäisvalmiuksia ja autettiin niitä toteuttamaan yhteisiä Euroopan komission koordinoimia täytäntöönpanotoimia. Tämän seurauksena on esimerkiksi tarkastettu yli 3 000 verkkokauppasivustoa eri talouden aloilta EU:n lainsäädännön rikkomusten havaitsemiseksi, mikä on lisännyt lainsäädännön noudattamista. Kahden viime vuoden aikana on laadittu yhteiset CPC-täytäntöönpanon lähestymistavat, joilla vaaditaan elinkeinonharjoittajia edelleen luopumaan kaikkialla EU:n alueella sopimattomista kaupallisista menettelyistä yhteistä etua koskevilla aloilla. Mobiilisovellusten kautta tehtäviä ostoja koskeva tuore CPC-toimi¹², jonka myötä kansalliset täytäntöönpanoviranomaiset ympäri EU:ta esittivät suurille teknologiayhtiöille yhteisen näkemyksensä kuluttajasääntöjen soveltamisesta mobiilisovellusten alalla, on

⁷ http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf

⁸ Euroopan kuluttajakonferenssi, keskusteluasiakirja "EU:n kuluttajan oikeudet tehokkaammin toteen", huhtikuu 2013, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/07032013_consumer_summit_discussion_paper_en.pdf

⁹ http://www.cojef-project.eu/IMG/pdf/BEUC_PR_Apple.pdf

¹⁰ Roadmap "Review of the Regulation of the European Parliament and of the Council on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws", syyskuu 2013. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2014_sanco_001_consumer_protection_cooperation_review_en.pdf

¹¹ Yhteenveto sidosryhmien vastauksista kuluttajasuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen (CPC-asetuksen) (EY (N:o) 2006/2004) julkiseen kuulemiseen, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-187_en.htm

konkreettinen esimerkki siitä, miten CPC-johtoisella täytäntöönpanolla voidaan vaikuttaa monissa jäsenvaltioissa nykypäivänä esiintyviin kuluttajien ongelmiin.

Komissio laati samaan aikaan tulkinnan suuntaviivoja EU:n laajentuneen kuluttajansuojan ja -politiikan täytäntöönpanon ja noudattamisen helpottamiseksi¹³. Kuluttajansuojadirektiivin¹⁴ ja sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin¹⁵ täytäntöönpanoa koskevat suuntaviivat tulevat todennäköisesti edistämään yhteistä näkemystä tapausten arvioinnissa ja siten parantamaan kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanoa.

Tulevaisuutta ajatellen uudelleentarkastelumenettelyssä on tullut selvästi esiin, että digitaalitalouden uusiin haasteisiin vastaamiseksi kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanossa on puututtava sekä aineettoman kaupan erityispiirteisiin että nopeuteen, jolla kuluttajalainsäädännön rikkomukset voivat levitä EU:n alueella. Kuluttajamarkkinoiden tulostaulun tiedot ja Euroopan kuluttajakeskusten raportit osoittavat, että kuluttajien tilanteessa on epäoikeudenmukaisia jäsenvaltioiden välisiä eroja ja että rajatylittäviä kuluttajalainsäädännön rikkomuksia tapahtuu paljon. Julkisessa kuulemisessa kävi selvästi ilmi, että sidosryhmät toivovat päättäjien edistävän kuluttajalainsäädännön tosiasiallista täytäntöönpanoa nykyistä painokkaammin.

Tämä kertomus on osa uudelleentarkastelumenettelyä. Kertomuksessa on huomioitu kaikki edellä mainitut asiakirjat, jäsenvaltioiden vuonna 2013 toimittamat uudet kaksivuotiskertomukset¹⁶ sekä julkisen kuulemisen tulokset. Järkevän sääntelyn¹⁷ periaatteiden mukaisesti kertomusta seuraa vuoden 2015 alussa perusteellinen CPC-asetuksen mahdollisia parannuksia koskeva vaikutustenarviointi, jonka myötä komissio voi saattaa CPC-asetuksen 21a artiklassa säädetyn uudelleentarkastelun päätökseen ja luoda pohjan päätöksenteolle CPC-asetuksen tarkistamista koskevan lainsäädäntöehdotuksen tarpeellisuudesta.

2. Täytäntöönpanoa koskeva yhteistyö on lisännyt vuodesta 2007 lähtien EU:n lainsäädännön kuluttajille tuomia etuja

CPC-asetus on tuonut eurooppalaisille kuluttajille vuodesta 2007 lähtien merkittäviä etuja täytäntöönpanovalmiuksien parantuessa ympäri Eurooppaa. Kuluttajansuojan täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö on yhdenmukaistanut EU:n kuluttajansuojalainsäädännön soveltamista ja sitä kautta parantanut sisämarkkinoiden toimintaa sekä kansalaisten että yritysten kannalta. Yhteistyön ansiosta on saatu aikaan muun muassa seuraavat parannukset:

- Keskinäinen CPC-avunantojärjestelmä loi selkeän ja kattavan lainsäädännöllisen kehyksen keskinäiselle tiedonvaihdolle ja rajatylittäville täytäntöönpanotoimille. Tärkein parannus on mahdollisuus panna kuluttajansuojalainsäädäntöä täytäntöön rajojen yli (CPC-asetuksen 8 artikla). Tämä paitsi vähentää täytäntöönpanon kustannuksia, myös mahdollistaa

¹³ http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index_en.htm

¹⁴ Direktiivi 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista.

¹⁵ Direktiivi 2005/29/EY sopimattomista kaupallisista menettelyistä.

¹⁶ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

¹⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm ja erityisesti toimielinten välinen sopimus

paremmasta lainsäädännöstä (2003/C 321/01)

yhden valtion hallinnollisten valmiuksien käyttämisen muiden valtioiden kuluttajien hyödyksi ja lainsäädäntöä rikkovien elinkeinonharjoittajien liikkumisen estämiseksi.

Keskinäistä avunantoa koskevat pyynnöt

CPC-asetuksen nojalla toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa tutkimuksiinsa perustuvia tietoja pyynnöstä (6 artikla) ja pyytää toista toimivaltaista viranomaista lopettamaan yhteisön sisäisen rikkomuksen (8 artikla). Näiden mahdollisuuksien ansiosta toimivaltaiset viranomaiset voivat hankkia näyttöä lopettaakseen toisesta jäsenvaltioista peräisin olevien elinkeinonharjoittajien rikkomukset, jotka aiheuttavat haittaa kuluttajille niiden lainkäyttöalueella.

Vuoden 2013 loppuun mennessä jäsenvaltiot tekivät yhteensä 1 454 keskinäistä avunantoa koskevaa pyyntöä, joista 699 oli tietopyyntöjä ja 755 täytäntöönpanopyyntöjä. Ulkopuolisessa arvioinnissa tuodaan esiin useita keskinäisen avunantojärjestelmän tuomia etuja, kuten rajatylittävien täytäntöönpanotoimenpiteiden tehostuminen, parhaiden käytäntöjen vaihto, viranomaisten tietoisuuden lisääntyminen uudentyypisistä rikkomuksista ja hallinnollisten valmiuksien parantuminen¹⁸.

- CPC-asetuksen 9 artiklaan perustuvat tehoiskut ja yhteiset täytäntöönpanon lähestymistavat auttoivat jäsenvaltioita koordinoimaan täytäntöönpanon lähestymistapoja laajemmassa mittakaavassa. Ne tarjosivat vakavien ja laajalle levinneiden rikkomusten tunnistamiseen ja torjumiseen vaikuttavia EU:n laajuisia työvälineitä, joilla on selvä pelotevaikutus muihin elinkeinonharjoittajiin. Muun muassa elektroniikkatuotteiden, matkailupalveluiden ja digitaalisen sisällön alalla toteutetut korjaavat toimenpiteet lisäsivät lainsäädännön noudattamista ja yritysten tietoisuutta kuluttajien oikeuksista mitattavasti.

Tehoiskut

Komissio kehitti yhdessä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa verkkosivustojen tarkistamiseen EU:n oman tehoiskumallin. Tehoisku on EU:n laajuinen verkkosivustojen tarkistus, jossa etsitään kuluttajalainsäädännön rikkomuksia tietyillä verkkokaupan markkinoilla ja jonka seurauksena toteutetaan täytäntöönpanotoimenpiteitä lainsäädännön noudattamisen takaamiseksi. Tehoiskuja on tehty vuodesta 2007 lähtien vuosittain. Niitä koordinoi Euroopan komissio, ja ne toteutetaan samanaikaisesti kaikissa osallistujavaltioissa kunkin valtion kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten toimesta. Tehoiskuihin osallistuminen on vapaaehtoista, mutta lähes kaikki jäsenvaltiot osallistuivat niihin joka vuosi. Vuosina 2007–2013 tarkistettiin yli 3 000 verkkosivustoa:

Verkkokaupan markkinat	Osallistujavaltiot	Tutkitut verkkosivustot	Verkkosivustot, joilla sääntöjenvastaisuuksia	Täytäntöönpanoaste*
Lentoliput (2007)	15 + 1 ETA	447	32 %	81 %
Matkapuhelinten sisältö (2008)	27 + 2 ETA	554	54 %	71 %
Elektroniikkatuotteet (2009)	26 + 2 ETA	369	55 %	71 %
Lippujen verkkokauppa (2010)	27 + 2 ETA	414	59 %	79 %
Kuluttajaluotto (2011)	27 + 2 ETA	565	69 %	75 %
Digitaalinen sisältö (2012)	27 + 2 ETA	330	52 %	80 %
Matkailupalvelut (2013)	27 + 2 ETA	552	69 %	62 %**

* Täytäntöönpanoasteella tarkoitetaan lainsäädännön noudattamisen osuutta tehoiskun jälkeen: lainsäädännön mukaisten verkkosivustojen osuutta kaikista tarkistetuista verkkosivustoista.
** Tulokset 6 kuukautta myöhemmin. Kansalliset viranomaiset voivat yleensä raportoida täytäntöönpanotoimenpiteidensä lopullisista tuloksista aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua tutkimuksista.

Ulkopuolisessa arvioinnissa tuodaan esiin tehoiskujen hyödyllisyys niin unionin sisäisissä kuin kansallisissakin rikkomustapauksissa. Tehoiskut antavat hyvän kuvan kuluttajansuojasääntöjen noudattamisesta sektorilla/markkinoilla ja lisäävät CPC-verkoston näkyvyyttä. Ne vahvistavat CPC-viranomaisten yhteistä näkemystä lainsäädännöllisistä ja muista kysymyksistä.

Yhteiset täytäntöönpanon lähestymistavat

Yhteinen täytäntöönpanon lähestymistapa on vuodesta 2013 lähtien kehitetty uusi täytäntöönpanoyhteistyön malli, joka perustuu CPC-asetuksen 9 artiklaan. Sen ansiosta jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat komission avustuksella koordinoida lähestymistapaansa kuluttajansuojalainsäädännön soveltamiseen tietyssä kysymyksessä. Ensimmäinen tällainen toimenpide koskee mobiilisovellusten kautta verkkopeleissä tehtäviä ostoja. Toimenpiteitä on toteutettu myös muun muassa autonvuokrausalalla. Molemmissa tapauksissa käydään parhaillaan keskustelua alan elinkeinoharjoittajien kanssa kuluttajalainsäädännön noudattamisen takaamiseksi.

- CPC-varoituskon mekanismi tarjosi ensimmäistä kertaa kehyksen, jossa jäsenvaltiot saattoivat vaihtaa tietoja kasvavista rikkomuksista ja koordinoitua lähestymistapaa vaativien rikkomusten määrittämisestä.
- Yhteiset toimet, hankkeet, työpajat ja muut tapahtumat edistivät jäsenvaltioiden täytäntöönpano- ja hallintovalmiuksia kuluttajansuojan alalla ja kasvattivat CPC-verkoston kuuluvien jäsenvaltioiden viranomaisten välistä luottamusta ja keskinäistä ymmärrystä.
- Kansainvälinen yhteistyö mahdollisti hyvien käytänteiden vaihtamisen EU:n tärkeimpien kauppakumppaneiden kanssa.

Nämä parannukset saatiin aikaan huolimatta kriisin aiheuttamista hallinnollisten voimavarojen rajoitteista. Ne itse asiassa osoittavat, että CPC-mekanismi voi tarjota resurssitehokkaampia keinoja torjua rikkomuksia ympäri EU:ta. CPC-asetuksen täytäntöönpano on yleisellä tasolla tuottanut myönteisiä tuloksia ja se on luonut verkostopohjaisen yhteistyömekanismiin, jota voidaan käyttää esimerkkinä sisämarkkinoiden muilla alueilla.

3. Täytäntöönpanoa koskeva yhteistyö: järkevämpi tapa vastata digitaalitalouden uusiin haasteisiin

CPC-asetus on erittäin tärkeä ja hyödyllinen myös EU:n tulevan kuluttajapolitiikan kannalta. Ulkopuolinen arviointi, komission ja jäsenvaltioiden kaksivuotiskertomukset sekä julkisen kuulemisen tulokset kaikki osoittavat, että kattavaa CPC-verkoston ohjeistusta tarvitaan. CPC-kehystä voi olla tarpeen kehittää – ja CPC-asetusta voi olla tarpeen tarkistaa – seuraavilla alueilla:

- Keskinäisen avunannon mekanismit, mukaan lukien lainsäädännölliset ja menettelylliset kysymykset sekä kattavan yhteistyön takaavat säännökset (CPC-asetuksen 9 artikla), voivat vaatia selkiyttämistä ja vahvistamista¹⁹.

¹⁹ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 14–20, ja

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

- Yhteiset täytäntöönpanotoimenpiteet, kuten tehoiskut ja hiljattain käynnistetyt yhteiset täytäntöönpanotoimet, ovat vaikuttavia, ja ne olisi syytä ottaa käyttöön myös muilla sektoreilla²⁰. Joistain CPC-tapauksista saatujen kokemusten perusteella vilpillisten ja aggressiivisten kaupallisten käytäntöjen torjumista on kehitettävä edelleen ja niihin on mahdollisesti laadittava erillisiä täytäntöönpanokeinoja²¹.
- CPC-järjestelmän markkinoiden seuranta- ja varoitusmekanismeja voi olla tarpeen kehittää, jotta CPC-toimia mahdollisesti vaativat, kuluttajiin kohdistuvat kasvavat uhat voidaan tunnistaa nopeasti²². Erityisesti olisi tutkittava mahdollisuus ottaa mukaan muita toimijoita, kuten kuluttajajärjestöjä ja Euroopan kuluttajakeskuksia²³.
- Kansallisten menettelysääntöjen ja täytäntöönpanomenettelyihin sovellettavien standardien erilaisuudesta johtuvat vaikeudet näyttävät estävän vaikuttavaa ja tehokasta yhteistyötä²⁴. Erot saattavat haitata keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä sekä viivyttää rikkomusten vaikuttavaa torjumista. Myös toimivaltaisten viranomaisten välineitä ja yhteisiä vähimmäisvaltuuksia voi olla tarpeen selkiyttää²⁵.
- Julkisen kuulemisen vastaajat suhtautuvat pääasiassa myönteisesti komission roolin vahvistamiseen CPC-verkostossa²⁶. Tämän suuntaisia toimia toteutettiin jo vuosina 2013–2014, jolloin käynnistettiin uudet koordinoitut täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka johtivat yhteisen täytäntöönpanon lähestymistavan syntymiseen mobiilisovellusten kautta tehtävien ostojen tapauksessa. EU:n taloudelle merkittävää haittaa aiheuttavien, laajalle levinneiden EU:n tasolla merkittävien rikkomusten torjumiseksi on tehtävä tulevaisuudessa vielä nykyistä enemmän²⁷.
- Globalisoituneessa digitaalitaloudessa kolmansista maista peräisin olevien kauppakäytäntöjen aiheuttamat kasvavat haasteet voivat vaatia yhteistyön tiivistämistä kansainvälisten kumppaneiden kanssa²⁸.

²⁰ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²¹ Tällaisten käytäntöjen tehokas torjuminen edellyttää kuluttajansuojaviranomaisten ja oikeusviranomaisten tiivistä yhteistyötä. Koska tällaiset käytännöt ovat usein hyvin lyhytkestoisia, täytäntöönpanoviranomaisten voi olla tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, vaikka käytännöstä olisi jo luovuttu.

²² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²³ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 14–20 ja 49.

²⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²⁵ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 22–29.

²⁶ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. iii ja 45–48.

²⁷ Laajalle levinneiden rikkomusten ongelma tuotiin esiin jo tiedonannossa kuluttajansuojaa koskevan unionin säännösten täytäntöönpanosta, heinäkuu 2009 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0330&from=EN>) ja sitä käsiteltiin edelleen ulkopuolisessa arvioinnissa

(http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf).

Myös julkisen kuulemisen tulokset osoittavat, että tällaiset rikkomukset ovat merkittäviä – yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 35.

²⁸ Useat jäsenvaltiot nostavat kaksivuotiskertomuksissaan esiin kolmansista maista peräisin olevaan kauppaan liittyvät täytäntöönpanon haasteet. Katso myös

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

4. Kahdenvälisen avunannon tueksi enemmän EU:n laajuisia yhteisiä toimia

Ulkopuolinen arviointi ja kaksivuotiskertomukset osoittavat, että vuosien 2007–2009 kokeiluajan jälkeen kansalliset viranomaiset käyttivät CPC:n keskinäistä avunantomekanismia tapauksissa, jotka voitiin ratkaista CPC-verkoston kautta tehokkaammin kuin kansallisin keinoin²⁹. Samaan aikaan EU:n vähittäiskaupan kansainvälistyessä elinkeinonharjoittajat alkoivat perustaa päämarkkinoilleen paikallisia tytäryhtiöitä ja soveltaa samoja käytäntöjä kaikilla näillä markkinoilla. Eri valtioiden kansalliset viranomaiset joutuvat kohtaamaan markkinoillaan samat rikkomukset. Määrärahojen puutteen vuoksi jäsenvaltiot joutuvat kuitenkin keskittämään vähäiset voimavaransa kansallisiin tapauksiin pikemmin kuin rajatylittäviin kysymyksiin³⁰.

Vähittäiskaupan kansainvälistyminen edistää siis samojen rikkomusten leviämistä EU:n jäsenvaltioiden välillä. Tähän on puututtu CPC-verkostossa tehostamalla yhteisiä toimia kuten tehoiskuja ja vuodesta 2013 lähtien kehittämällä uutta välinettä, yhteistä täytäntöönpanon lähestymistapaa. Toimien kohdistaminen EU:n tasolla yhteisen edun mukaisiin kysymyksiin lisäsi täytäntöönpanotoimien vaikuttavuutta.

Keskinäisen avunantomekanismin käytössä ilmenevät jäsenvaltioiden väliset erot, jotka tuotiin ensimmäistä kertaa esiin komission kaksivuotiskertomuksessa, jotka vahvistettiin ulkopuolisessa arvioinnissa³¹ ja jotka havaittiin myös vuosina 2012–2013³², osoittavat, että kansallisten viranomaisten tietoisuutta ja yhteistä näkemystä CPC-asetuksesta on tarpeen parantaa. Myös julkisen kuulemisen tulokset tukevat tätä voimakkaasti³³. Erot koskevat erityisesti täytäntöönpanopyyntöjen sääntöjä, kuten määräaikoja ja toimenpiteitä tilanteissa, joissa täytäntöönpano ei ole mahdollista, sekä pyyntöjen käsittelymenettelyitä. Lisäksi näyttää olevan syytä tarkastella kuluttajajärjestöjen ja CPC-verkoston välistä mahdollista yhteistyötä erityisesti EU:n kuluttajalainsäädäntöä mahdollisesti rikkovia, kasvavia käytäntöjä koskevan tiedonvaihdon osalta.

Ulkopuolisessa arvioinnissa suositellaan myös tehoiskujen edistämistä suurelle yleisölle suunnatun tiedotuksen kautta ja toteuttamalla seurantatoimia, joilla varmistetaan kuluttajalainsäädännön yhdenmukainen noudattaminen kullakin sektorilla. Lisäksi arvioinnissa ehdotettiin ”seurantakeskuksen” perustamista järjestelmällisen tiedonkeruun mahdollistamiseksi³⁴. Myös julkisen kuulemisen tulokset osoittavat, että markkinoiden seurantamekanismeja on tarpeen kehittää rikkomusten havaitsemiseksi varhaisessa vaiheessa.

Tehoiskuista ja yhteisten täytäntöönpanon lähestymistapojen kehittämisestä huolimatta 9 artiklan potentiaalia ei ole hyödynnetty kaudella 2007–2013 täysin.

²⁹ Keskinäistä avunantoa koskevien pyyntöjen lukumäärä oli enimmillään vuosina 2008–2009, jolloin niitä oli keskimäärin 306 vuodessa, mutta se laski vuosina 2010–2013 keskimäärin 162 tapaukseen vuodessa, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial ja vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 76.

³⁰ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 76.

³¹ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 98.

³² Jäsenvaltioiden kaksivuotiskertomukset (2012–2013) osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial

³³ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 9–13.

³⁴ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 91–92 ja 98.

Esimerkiksi jäsenvaltiot eivät käyttäneet 9 artiklaa suoraan koordinoitakseen rinnakkaisia ja samanaikaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä. Yksi ulkopuolisessa arvioinnissa annetuista selityksistä oli se, että CPC-verkosto tarvitsee enemmän ohjeistusta tällaisten toimien käyttöön ja koordinointiin³⁵, mukaan lukien selkeämpää käsitystä komission roolista³⁶.

Julkisen kuulemisen tulokset viittaavat laajalle levinneiden, vakavien kuluttajalainsäädännön rikkomusten (EU:n tasolla merkittävien rikkomusten)³⁷ merkityksen kasvamiseen sekä kiinnostukseen vahvistaa 9 artiklaan perustuvia yhteistyömekanismeja tällaisten rikkomusten torjumiseksi tehokkaasti vastaisuudessa.

5. Kasvaviin EU:n tasolla merkittäviin rikkomuksiin tehokkaasti vastaava CPC-asetus

Ulkopuolisessa arvioinnissa huomautetaan, että nykyisen CPC-asetuksen nojalla ei voida täysin vastata samanaikaisesti useissa jäsenvaltioissa tapahtuviin rikkomuksiin tai saman elinkeinonharjoittajan tekemiin rikkomuksiin³⁸. Tällaiset rikkomukset voivat aiheuttaa EU:n kuluttajille merkittävää haittaa, sillä useissa maissa toimivat ylikansalliset elinkeinonharjoittajat voivat uhata EU:n kuluttajien taloudellisia etuja. Ulkopuolisessa arvioinnissa ehdotettiin tällaisten rikkomusten torjumiseksi tiiviisti koordinoitua lähestymistapaa tai yhtenäisiä toimia EU:n tasolla.

EU:n tasolla merkittävien rikkomusten tehokas torjuminen edellyttää selkeää oikeusperustaa, mukaan lukien EU:n tasolla merkittävien rikkomusten määrittelyä, sekä tiivistä täytäntöönpanotoimenpiteiden koordinoitua ja mahdollisesti komission näkyvämpää osallistumista niihin³⁹. Kuten edellä on todettu, CPC-asetuksen 9 artikla mahdollistaa jo täytäntöönpanon koordinoinnin. Vaikka 9 artiklan perusteella on kehitetty kaksi tehokasta täytäntöönpanovälinettä – tehoiskut ja yhteiset täytäntöönpanon lähestymistavat –, kokemus on osoittanut, että koordinoinnin nykyinen kehys on edelleen liian epäselvä ja että siitä puuttuu erityisesti hyvin määriteltä ja avoin koordinoitimenettely sekä selvä näkemys eri toimijoiden rooleista ja tehtävistä sekä laiminlyöntien seurauksista. Koordinaattorin rooli ja tehtävät on määriteltävä puutteellisesti. Tarkempi ohjeistus ja selkiyttäminen on yksi mahdollinen tapa lisätä 9 artiklaan perustuvan koordinoitimekanismin käyttöä, mutta se ei todennäköisesti ratkaisisi kaikkia esiin tuotuja ongelmia täysin etenkin, kun kyse on laajalle levinneiden EU:n tasolla merkittävien rikkomusten torjumisesta tehokkaalla tavalla.

Ottaen huomioon kauaskantoiset haitat, joita EU:n tasolla merkittävät rikkomukset voivat aiheuttaa kuluttajille useissa jäsenvaltioissa, vuoden 2013 etenemissuunnitelmassa esitettiin yhtenä uudelleentarkastelun vaihtoehtona

³⁵ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 99.

³⁶ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 17. Tarve vahvistaa komission tukea jäsenvaltioiden täytäntöönpanotyölle erityisesti rinnakkaisissa rikkomuksissa, jotka vaikuttavat kuluttajiin useissa jäsenvaltioissa, tuotiin esiin myös komission tiedonannossa kuluttajansuojaa koskevan unionin säännösten täytäntöönpanosta, 2009, s. 5 (2.3 kohta).

³⁷ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 35–37. Yli 80 prosenttia vastaajista piti tällaisia rikkomuksia hyvin merkittävinä tai merkittävinä, ja 56 prosenttia vastaajista katsoi, että tällaisten rikkomusten käsittelemiseen tarkoitettujen täytäntöönpanomenettelyjen säätäminen olisi hyvin tärkeää.

³⁸ Ulkopuolinen arviointiraportti, s. 94–95 ja 122.

³⁹ Ulkopuolinen arviointiraportti, s. 94.

mahdollisuutta ottaa käyttöön tehokkaampi täytäntöönpanon koordinoitumismekanismi tai -menettely EU:n tasolla merkittävien tapausten käsittelemiseksi⁴⁰. Selvä enemmistö julkiseen kuulemiseen osallistuneista sidosryhmistä piti tällaisia rikkomuksia merkittävänä ja katsoi, että niiden käsittelemiseksi tarvitaan EU:n tasolla erityistä menettelyä⁴¹.

Sidosryhmät katsoivat, että seuraavat lähestymistavat olisivat EU:n tasolla merkittävien rikkomusten lopettamiseksi tehokkaimpia: i) jäsenvaltioiden velvoittaminen varoittamaan muita jäsenvaltioita toteutetuista täytäntöönpanotoimista; ii) jäsenvaltioiden velvoittaminen ilmoittamaan tapauksista, jotka täyttävät EU:n tasolla merkittäväksi katsottavalle rikkomukselle asetetut edellytykset; iii) pakolliset yhteiset täytäntöönpanotoimet ja iv) täytäntöönpanopäätösten keskinäinen tunnustaminen. Lisäksi yli 75 prosenttia kaikista sidosryhmistä – erityisesti kuluttajajärjestöistä ja Euroopan kuluttajakeskuksista – oli vakuuttuneita siitä, että yhteinen EU:n tason menettely, jossa komissio tai jäsenvaltio voisi esittää näyttöä EU:n tasolla merkittävästä rikkomuksesta, olisi erittäin tehokas keino lopettaa tai estää EU:n tasolla merkittäviä rikkomuksia. Viranomaiset ja hallitukset esittivät hiukan maltillisempia näkemyksiä⁴².

CPC-asetuksen nojalla toimivaltaiset viranomaiset vaihtavat tietoja epäillyistä unionin sisäisistä rikkomuksista ja toteuttamistaan täytäntöönpanotoimenpiteistä. Tällainen varhainen ja keskinäinen varoituskoneisto auttaa CPC-viranomaisia havaitsemaan unionin sisäiset rikkomukset varhaisessa vaiheessa, koordinoimaan täytäntöönpanotoimia paremmin ja käyttämään CPC-asetuksen 9 artiklan mukaisia yhteisiä täytäntöönpanotoimia.

CPC-verkoston kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana varoituskoneistoa käytettiin useammin kuin niiden jälkeen⁴³. Tätä voi selittää myös alun kokeiluvaihe sekä asteittain lisääntynyt tietoisuus välineen asemasta muiden CPC-välineiden joukossa. Tämän jälkeen (vuosina 2009–2013) tehtyjen varoitusten vuosittainen lukumäärä on pysynyt melko tasaisena⁴⁴.

Ulkopuolisessa arvioinnissa ehdotetaan varoitusten lukumäärän vähentymisen mahdolliseksi syiksi varoitusten yhteydessä annettujen tietojen tarkoituksen, käytön ja seurannan epäselvyyttä sekä varoitusten sekoittamista tietopyyntöjen kanssa⁴⁵. Näitä kysymyksiä olisi voitu selkiyttää suuntaviivoissa tai täytäntöönpanotoimenpiteissä enemmän, mutta on kuitenkin epätodennäköistä, että tällaiset toimenpiteet olisivat ratkaisseet laajempia ongelmia, jotka koskevat varoitusten seurannan toteutusta ja muiden toimijoiden osallistumista varoituskoneistoon.

Julkisen kuulemisen tulokset vastaavat pääosin ulkopuolisen arvioinnin havaintoja. Enemmistö sidosryhmistä katsoi, että nykyistä varoituskoneistoa on kehitettävä muun muassa antamalla komissiolle ja muille tahoille – kuluttajajärjestöille ja Euroopan kuluttajakeskuksille – mahdollisuus tehdä varoituksia sekä luokittelemalla

⁴⁰ Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen uudelleentarkastelun etenemissuunnitelma, syyskuu 2013.

⁴¹ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 35–38.

⁴² Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 51–53.

⁴³ Varoitusten lukumäärä oli enimmillään vuonna 2008, jolloin tehtiin yli 100 varoitusta vuodessa; sitä seuraavina vuosina varoitusten lukumäärä putosi tästä alle puoleen.

⁴⁴ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 85–88.

⁴⁵ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 85–87.

varoitustoimet oletetun seurannan perusteella (esimerkiksi seurantatoimia edellyttävät varoitukset ja vain tiedoksi annetut varoitukset)⁴⁶. Sidosryhmät kannattivat myös lisätoimenpiteitä, kuten jäsenvaltioiden pakollisia koordinoituja valvontatoimia ja mekanismeja täytäntöönpanoa koskevan tiedustelutiedon keräämiseksi ja analysoimiseksi.

6. CPC-asetuksen pääkohtien selkiyttäminen

CPC-verkosto

CPC-asetus velvoittaa jäsenvaltiot nimeämään täytäntöönpanoviranomaiset ('toimivaltaiset viranomaiset'), jotka vastaavat CPC-asetuksen liitteessä lueteltujen EU:n kuluttajansuojalakiin täytäntöönpanosta, sekä yhteysviraston, joka vastaa CPC-asetuksen soveltamisen koordinoinnista kussakin jäsenvaltiossa. Nämä tahot muodostavat CPC-verkoston. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaisille annetaan riittävät voimavarat CPC-tehtävien suorittamiseksi.

Toimivaltaisten viranomaisten verkostoa laajennettiin huomattavasti kaudella 2007–2013. Laajentamisen pääsyynä oli CPC-asetuksen aineellisen soveltamisalan asteittainen laajeneminen sitä mukaa, kun asetuksen liitteeseen lisättiin uutta EU:n lainsäädäntöä.

Jäsenvaltioissa on omaksuttu eri lähestymistapoja CPC-asetuksen kansallisiin institutionaalisiin järjestelyihin: asetuksen täytäntöönpano on joissain valtioissa keskitetty yhdelle tai vain muutamalle viranomaiselle ja toisissa valtioissa hajautettu useiden, alakohtaisista tehtävistä vastaavien viranomaisten kesken ja/tai liittovaltioissa alueviranomaisten kesken. Ulkopuolisessa arvioinnissa nostettiin esiin vaikeudet, jotka johtuivat mahdollisesti monimutkaisista ja erilaisista kansallisista institutionaalisisista järjestelyistä, kuten pitkistä viestinvälitysketjuista, jotka viivästyttävät pyyntöjen käsittelyä. Arvioinnissa korostettiin yhteysviraston roolin merkitystä erityisesti monimutkaisissa institutionaalisisissa järjestelyissä⁴⁷. Julkisen kuulemisen vastaukset puolsivat tätä näkemystä⁴⁸.

Ulkopuolinen arviointi sekä komission ja jäsenvaltioiden kaksivuotiskertomukset osoittavat, että kaikki jäsenvaltiot eivät käytä CPC-mekanismeja aktiivisesti ja säännöllisesti⁴⁹. Tähän on todennäköisesti monia syitä, mutta ulkopuolisessa arvioinnissa esitetään, että voimavarojen puute saattaa estää joitain jäsenvaltioita hyödyntämästä CPC-yhteistyömekanismeja täysipainoisesti⁵⁰. Ulkopuolisessa arvioinnissa havaittiin huomattavia eroja jäsenvaltioiden voimavarojen ja täytäntöönpanovalmiuksien välillä⁵¹.

⁴⁶ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 15–21.

⁴⁷ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 76–77.

⁴⁸ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 9–13.

⁴⁹ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 78, ja

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial

⁵⁰ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 78, ja

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial

⁵¹ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 76.

Kansallisten täytäntöönpanojärjestelmien moninaisuus ja yhteistyön esteet

CPC-asetuksessa tunnustetaan rooli, joka oikeusviranomaisilla voi olla kansallisissa täytäntöönpanojärjestelmissä: toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää valtuuksia suoraan oman toimivaltansa nojalla tai oikeusviranomaisten valvonnassa tai hakemalla päätöksen antamista tuomioistuimelta. Oikeusviranomaisten rooli julkisissa täytäntöönpanomenettelyissä vaihtelee suuresti jäsenvaltiosta toiseen⁵².

Ulkopuolisessa arvioinnissa nostetaan esiin esteitä, jotka johtuvat menettelyiden luonteen ja toimivaltaisen viranomaisen valtuuksien välisistä ristiriitaisuuksista jäsenvaltioissa⁵³. Tällaiset esteet voivat paitsi viivästyttää yhteistyötä ja tapausten käsittelyä, myös heikentää EU:n kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanon tehokkuutta ja horjuttaa luottamusta järjestelmään. Ulkopuolisessa arvioinnissa suositellaan puuttumaan näihin ongelmiin CPC:n keskeisten menettelyllisten ongelmien kohdennetulla koordinoinnilla⁵⁴.

Valtaosa julkiseen kuulemiseen osallistuneista sidosryhmistä oli yksimielisiä siitä, että CPC-rikkomusten käsittelyä koskevien yhteisten normien käyttöönotosta olisi hyötyä, ja katsoi, että normien määrittäminen olisi erittäin tärkeää täytäntöönpanopäätösten julkistamisen, rikkomuksiin syyllistyneiden elinkeinonharjoittajien nimeämisen, näytön keräämisen ja verkkosivustojen tutkimisen kannalta⁵⁵.

CPC-asetuksen mukaiset toimivaltaisten viranomaisten valtuudet

Toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava CPC-asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi tarvittavat valtuudet. Asetuksessa luetellaan vähimmäisvaltuudet, joita CPC-verkoston sujuva toiminta edellyttää. Vähimmäisvaltuuksiin kuuluu oikeus hankkia tarvittavat tiedot ja näyttö unionin sisäisten rikkomusten käsittelemiseksi, tehdä tarkastuksia paikan päällä, vaatia unionin sisäisten rikkomusten lopettamista tai kieltämistä sekä vaatia elinkeinonharjoittajia tekemään sitoumuksen tai suorittamaan maksun julkisvallalle. Useimmat viranomaiset näyttävät käyttävän CPC-asetuksessa vahvistettuja vähimmäisvaltuuksia joko suoraan tai samankaltaisia valtuuksia takaavan kansallisen lainsäädännön perusteella⁵⁶.

Viranomaiset on valtuutettu käyttämään rikkomusten lopettamiseksi tarvittaessa myös muita valtuuksia, jotka niille on annettu kansallisella tasolla. Jäsenvaltioiden väliset eroavaisuudet joidenkin kansallisten lisävaltuuksien käytettävyydessä ovat kuitenkin osoittautuneet esteeksi tehokkaalle yhteistyölle⁵⁷. Erilaisista kansallisista lainsäädäntöperinteistä ja täytäntöönpanojärjestelmistä johtuvia eroavaisuuksia

⁵² Joissain jäsenvaltioissa määräyksiä, joilla toinen veloitetaan tekemään tai jättämään tekemättä jotakin, voivat antaa ainoastaan tuomioistuimet, kun taas toisissa jäsenvaltioissa tuomioistuimet vastaavat pääasiassa toimivaltaisten viranomaisten päätösten laillisuuden valvonnasta.

⁵³ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 60.

⁵⁴ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 60–61.

⁵⁵ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 27–33.

⁵⁶ Kaksivuotiskertomukset

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial ja vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti.

⁵⁷ Tämä koskee esimerkiksi valtuutta tehdä koeostoja, valtuutta nimetä rikkomukseen syyllistynyt elinkeinonharjoittaja julkisesti tai valtuutta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä. Joissain jäsenvaltioissa koeostot ovat rikkomusmenettelyn tavanomainen osa, kun taas joissain muissa jäsenvaltioissa ne eivät ole lainkaan käytettävissä. Tämä voi aiheuttaa ongelmia toisessa jäsenvaltioissa kerättyjen rikkomusta koskevien todisteiden hyväksyttävyyden ja saatavuuden kannalta.

voidaan jossain määrin tasoittaa ohjeilla ja selkiyttämällä, joilla vahvistetaan yhteistä näkemystä erilaisten kansallisten välineiden ja järjestelmien mahdollisuuksista ja rajoitteista. Laajallakaan ohjeistuksella ei voida kuitenkaan korvata joissain jäsenvaltioissa puuttuvia kansallisia valtuuksia, joiden puuttuminen saattaa heikentää CPC-täytäntöönpanotoimenpiteiden tehokkuutta.

Näissä olosuhteissa valtaosa julkiseen kuulemiseen osallistuneista sidosryhmistä tuki lisävälineiden tarjoamista toimivaltaisille viranomaisille CPC-asetuksen kautta; tämä tarkoittaa erityisesti valtuuksia tehdä koeostoja tutkimustarkoituksiin, nimetä rikkomuksiin syyllistyneet elinkeinonharjoittajat, langettaa sakkomaksuja laittomasti hankitun hyödyn perimiseksi takaisin sekä vaatia väliaikaisia toimenpiteitä⁵⁸. Valtaosa sidosryhmistä tuki myös toimenpiteitä, jotka auttaisivat kuluttajia vaatimaan korvauksia⁵⁹.

Vuorovaikutus syyteasioissa

CPC-asetuksen nojalla toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä myös muita niille kansallisella tasolla annettuja valtuuksia ja toimenpiteitä unionin sisäisten rikkomusten lopettamiseksi, mukaan lukien syytetoimia. Tähänastinen kokemus osoittaa, että syyteasioista vastaavien viranomaisten ja toimivaltaisten viranomaisten välistä tiedonvaihtoa on syytä sujuvoittaa erityisesti, kun kyse on aggressiivista tai vilpillisistä käytännöistä.

Kuluttajajärjestöjen ja muiden toimijoiden osallistuminen CPC-yhteistyöhön

CPC-asetuksessa tunnustetaan kuluttajajärjestöjen keskeinen rooli kuluttajien etujen suojaamisessa. Asetuksessa muun muassa sallitaan jäsenvaltioiden nimetä viranomaisten lisäksi myös muita elimiä, joiden oikeutetun edun mukaista on, että unionin sisäiset rikkomukset lopetetaan. CPC-viranomaiset voivat antaa näille elimille tehtäväksi ryhtyä kansallisen lainsäädännön niille sallimiin tarpeellisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin unionin sisäisten rikkomusten lopettamiseksi.

Kaudella 2007–2013 useat jäsenvaltiot ovat nimenneet tällaisia elimiä. Suurin osa niistä on omilla nimissään toimivia yhteistä etua ajavia järjestöjä ja kuluttajajärjestöjä. Kansalliset kuluttajajärjestöt ovat näin ollen tehneet jo vuosien ajan tiiviimpää yhteistyötä ja koordinoineet täytäntöönpanotoimenpiteitä kuluttajien oikeuksien täytäntöönpanofoorumissa (COJEF) puitteissa⁶⁰. Monet jäsenvaltiot käynnistivät yhteistyötä kuluttajajärjestöjen ja Euroopan kuluttajakeskusten kanssa saadakseen tietoja markkinoiden kehityksestä ja rikkomuksista.

Ulkopuolisessa arvioinnissa korostetaan, että kuluttajien yhteisen edun nimissä toimivilla kuluttajajärjestöillä on merkittävä rooli kuluttajien oikeuksien täytäntöönpanossa⁶¹ (niiden rooli perustuu kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista

⁵⁸ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 22–26.

⁵⁹ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 26–27. CPC-asetuksen tavoitteena on suojata kuluttajien yhteisiä etuja. Yksittäisten kuluttajien oikeussuojasta on säädetty muissa välineissä, kuten direktiivissä 2013/11/EU kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta, asetuksessa N:o 524/2013 kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta sekä asetuksessa N:o 861/2007 eurooppalaisesta vähäiseen vaatimukseen sovellettavasta menettelystä.

⁶⁰ www.cojef-project.eu.

⁶¹ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 81–83.

kieltokanteista annettuun direktiiviin⁶²). Julkiseen kuulemiseen osallistuneet sidosryhmät korostivat myös, että CPC-viranomaisten ja kuluttajajärjestöjen säännöllinen yhteistyö on välttämätöntä rikkomusten varhaisen havaitsemisen ja tehokkaan käsittelemisen varmistamiseksi. Sidoryhmät katsoivat lisäksi, että säännöllinen tiedonvaihto kuluttajajärjestöjen ja Euroopan kuluttajakeskusten kanssa sekä näiden osallistuminen CPC-varoituskmekanismiin ja täytäntöönpanon painopistealueiden tunnistamiseen lisäisi EU:n kuluttajansuojalainsäädännön vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

CPC:n suunnittelu- ja kohdentamismenettely

CPC-verkoston toimien kehyksenä on vuodesta 2009 lähtien käytetty täytäntöönpanoa koskevia vuotuisia toimintasuunnitelmia⁶³. Suunnitelmissa nimettiin alun perin yhteistä etua koskevia alueita, kuten tehoiskujen kohteita ja työpajojen aiheita. Vuoden 2012 kaksivuotiskertomuksessa kävi selvästi ilmi, että voimavaroja on yhdistettävä ja täytäntöönpanotoimenpiteitä on kohdennettava painopistealueisiin. Tarvittiin yhteistä lähestymistapaa painopistealueisiin⁶⁴. CPC:n suunnittelu- ja kohdentamismenettely tarkistettiin joulukuussa 2011. Vuonna 2013 nimettiin CPC-komitean tuella viisi painopistealuetta⁶⁵, mikä tarjosi monivuotisen kehyksen kauden 2014–2016 yhteisille toimille. CPC-komitea antoi tältä pohjalta tukensa täytäntöönpanoa koskevalle vuotuiselle toimintasuunnitelmalle.

Menettely paransi CPC-verkoston tehokkuutta ja tehosti niukkojen voimavarojen käyttöä. Julkiseen kuulemiseen osallistuneet sidoryhmät totesivat kuitenkin, että täytäntöönpanon kohdentamisen tietämyskantaa on tarpeen vahvistaa lisätoimin⁶⁶. Useimmat vastaajat kannattivat koordinoituja valvontatoimia, IT-alustan perustamista täytäntöönpanoa koskevan asiantuntemuksen jakamiseen sekä kuluttajajärjestöjen ja Euroopan kuluttajakeskusten osallistumista markkinoiden suuntausten ja kuluttajansuojalainsäädännön rikkomusten tunnistamiseen⁶⁷.

CPC-asetuksen lainsäädännöllinen soveltamisala

CPC-yhteistyö kattaa direktiivit sellaisina kuin ne on siirretty osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja asetukset, jotka on lueteltu CPC-asetuksen liitteessä. Liitteen soveltamisalaa on laajennettu asteittain vuodesta 2007 lähtien ja vuoden 2013 loppuun mennessä se kattoi 18 EU:n kuluttajansuojalainsäädännön säädöstä.

Ulkopuolisessa arvioinnissa todettiin, että nykyisen CPC-asetuksen soveltamisala on suurelta osin sopiva⁶⁸. Jotkin alueet saattavat näkyä yhteistyössä muita vähemmän, koska ne kuuluvat EU:n alakohtaisen lainsäädännön ja muiden voimassa olevien EU:n tason yhteistyömekanismien ja/tai erityiselinten piiriin⁶⁹. Tarvittaessa olisi tutkittava

⁶² Direktiivi 2009/22/EY kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista, EUVL L 110, 1.5.2009, s. 30.

⁶³ Tiedonanto kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännösten täytäntöönpanosta, KOM(2009) 330 lopullinen, s. 8.

⁶⁴ Vuoden 2012 kaksivuotiskertomus, s. 10 ja 13.

⁶⁵ Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen täytäntöönpanoa käsittelevä komitea on perustettu CPC-asetuksen 19 ja 20 artiklan perusteella.

⁶⁶ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 11–13 ja 14–18.

⁶⁷ Yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. 15–17.

⁶⁸ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointiraportti, s. 40.

⁶⁹ Esimerkiksi sähköisen viestinnän alalla Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (BEREC), joka on perustettu asetuksella N:o 1211/2009, tarjoaa kehyksen kansallisten

tarkemmin eri tapoja taata näiden verkostojen ja CPC:n välinen koordinointi ja tiedonvaihto yhdenmukaisuuden varmistamiseksi kaikilla politiikan aloilla.

Tulevien myyntimenetelmien ja -käytäntöjen kehittäminen sekä kuluttajansuojalainsäädännön hyväksyminen tai tarkistaminen erityisesti digitaalisten haasteiden, kuten hintamerkintöjen selkeyden, ratkaisemiseksi on huomioitava, mikäli asetuksen piiriin kuuluvan lainsäädännön soveltamisalaa tarkistetaan.

CPC-tietokanta

Komissio on valtuutettu CPC-asetuksen 10 artiklalla pitämään yllä sähköistä tietokantaa, jossa säilytetään ja käsitellään keskinäistä avunantoa koskevien pyyntöjen tietoja. Komissio on tätä varten perustanut CPC-järjestelmän. CPC-järjestelmää on kehitetty vuodesta 2007 lähtien, jotta CPC-viranomaiset voisivat vaihtaa tietoja ja asiakirjoja, jotka liittyvät keskinäistä avunantoa koskeviin pyyntöihin. Kaksivuotiskertomukset, ulkopuolinen arviointi ja julkisen kuulemisen tulokset kertovat tyytymättömyydestä CPC-järjestelmään⁷⁰. Niissä huomautetaan, että toimivan IT-työkalun puuttuminen vaikeuttaa tehokasta CPC-yhteistyötä.

7. Yhteisten ja kansainvälisten CPC-toimien vahvistaminen

EU:n kuluttajaohjelmasta tuetut yhteiset toimet ja virkamiesten vaihto

CPC-viranomaiset ovat vuodesta 2007 lähtien toteuttaneet monia erilaisia yhteisiä toimia, kuten verkkoseminaareja, työpajoja, tiedotustoimia, hankkeita, joilla kehitetään yhteisiä normeja, menetelmiä ja täytäntöönpanotapoja, sekä virkamiesten vaihtoa, joihin on saatu tukea EU:n kuluttajaohjelmasta.

Esimerkkejä kuluttajaohjelmasta vuoden 2007 jälkeen tuetuista yhteisistä toimista

- *Ranskan ja Portugalin vuosina 2010–2011 toteuttama yhteinen hanke, johon osallistui kymmenen jäsenvaltiota ja jonka tavoitteena oli lisätä CPC-verkoston näkyvyyttä. Hankkeen tuloksena perustettiin viestintäsolu, laadittiin luonnos toimivaltaisten viranomaisten ja Euroopan kuluttajakeskusten edustajien välisestä yhteistyöpöytäkirjasta⁷¹ ja julkaistiin CPC-verkoston uutiskirje.*
- *Vuonna 2012 yhdeksän jäsenvaltiota osallistui Latvian koordinoimaan yhteiseen hankkeeseen, jossa käsiteltiin kulutusluottosopimuksista annetun direktiivin 2008/48/EY täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä.*
- *Yhdistyneen kuningaskunnan vuosina 2010–2011 johtamaan hankkeeseen eurooppalaisten internet-täytäntöönpanovalmiuksien kehittämiseksi ja vuosina 2012–2013 toteutettuun seurantatoimeen osallistui 11 muuta jäsenvaltiota. Tavoitteena oli kehittää CPC-verkoston kykyä toteuttaa tutkimuksia ja täytäntöönpanotoimenpiteitä internetissä sekä jakaa täytäntöönpanijoiden kesken tietoa viimeaikaisista lainsäädännön uudistuksista ja verkkosivustojen teknologioiden haasteista. Seurantaan osallistui*

sääteleviranomaisten keskinäiselle yhteistyölle sekä kansallisten sääteleviranomaisten ja komission väliselle yhteistyölle. Yhteistyön tavoitteena on yhdenmukaistaa sähköistä viestintää koskevan EU:n lainsäädäntökehyksen soveltamista, jotta kuluttajat ja yritykset voisivat hyötyä sisämarkkinoiden eduista. Matkustajien oikeuksien suoja on turvattu omilla täytäntöönpanomekanismeillaan. Erityisesti asetuksella N:o 261/2004 matkustajille heidän lennolle pääsymisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä, asetuksella N:o 1177/2010 matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä ja asetuksella N:o 181/2011 matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä perustetaan täytäntöönpanomekanismit, mukana lukien erityiset kansalliset täytäntöönpanoelimet, jotka kattavat sekä rajatylittävät että kansalliset rikkomukset.

⁷⁰ Vuoden 2012 ulkopuolinen arviointi, s. 89–90, ja yhteenveto julkisesta kuulemisesta, s. iii ja 51–52.

⁷¹ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm

15 jäsenvaltiota ja sen myötä luotiin internetrikkomusten tutkijoille pitkän aikavälin voimavaraksi internettutkimusta koskevaa koulutusta. Sen yhteydessä luotiin myös sähköistä kaupankäyntiä koskeva tapausoikeuden tietokanta.

Kaksi viimeksi mainittua yhteistä toimea johtivat pysyvän sähköistä täytäntöönpanoa käsittelevän ryhmän perustamiseen huhtikuussa 2014 CPC-verkoston sähköisen täytäntöönpanon valmiuksien parantamiseksi. Ryhmä kokoaa asiantuntemusta auttaakseen CPC-verkosta tunnistamaan kuluttajiin kohdistuvia kasvavia sähköisiä uhkia ja kohdentamaan sähköisiä täytäntöönpanotoimiaan paremmin. Se tukee kansallisia viranomaisia koulutuksen ja internettutkimuksen ajantasaisten välineiden alalla. Vuonna 2014 ryhmää johtavat Yhdistynyt kuningaskunta ja Slovakia, ja siihen osallistuu 12 jäsenvaltiota. Uusi internettutkimuksia koskeva yhteinen CPC-hanke, jota johtaa vuosina 2014–2015 Espanja, edistää koulutusmateriaalien laatimista, ja Espanja isännöi työpajoja, jotka tukevat 15 hankekumppanin pienoiskokoisia tehoiskuja.

Näillä toimilla luotiin kehys täytäntöönpanoviranomaisten jatkuvalla hyvien käytäntöjen vaihdolle ja edistettiin keskinäistä yhteisymmärrystä ja luottamusta eri toimijoiden välillä. Toimia voitaisiin kehittää edelleen, mutta niiden rahoittamista koskevia hallinnollisia menettelyitä, joita kansalliset viranomaiset pitävät usein esteenä toimien laajentamiselle, voi olla tarpeen yksinkertaistaa.

Kansainvälinen yhteistyö kuluttajien oikeuksien täytäntöönpanossa

Tekniikan ja kotitalouksien kulutustottumusten kehittyminen yhä enemmän kohti kansainvälisiä verkko-ostoksia ovat lisänneet tarvetta estää kolmansista maista peräisin olevien epärehellisten elinkeinonharjoittajien toiminta ja vahvistaa kuluttajansuojaa myös ETA-alueen ulkopuolella.

CPC-asetuksessa säädetään, että unionin ”on tehtävä yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla kuluttajien taloudellisten etujen suojan parantamiseksi.” Unionilla on lisäksi mahdollisuus kehittää kolmansien maiden kanssa jäsennellympää täytäntöönpanoyhteistyötä kansainvälisten sopimusten perusteella.

CPC-verkoston toimivaltaiset viranomaiset tekevät säännöllistä yhteistyötä myös ICPEN-verkoston ja OECD:n puitteissa sekä kahdenvälisesti täytäntöönpanoyhteistyön kannalta ensisijaisiksi kumppaneiksi nimettyjen kolmansien maiden, kuten Yhdysvaltojen, kanssa. Tämä yhteistyö on hyvin tärkeä osa kuluttajapolitiikkaa ja se voisi olla erityisen hyödyllinen esimerkiksi tietosuojan alalla.

Kansainvälinen kuluttajansuojan ja täytäntöönpanon verkosto (ICPEN)

ICPEN on epävirallinen kansainvälinen verkosto, johon kuuluu kuluttajansuojaviranomaisia yli 50 maasta. Sen tavoitteena on estää kuluttajansuojalainsäädännön rajatylittäviä rikkomuksia Euroopan ulkopuolella ja luoda oikeudenmukaisia markkinoita kuluttajille. Verkosto järjestää säännöllisesti konferensseja, työryhmiä ja puhelinneuvotteluja, jotka mahdollistavat niihin osallistuvien viranomaisten välisen asiantuntemuksen tehokkaan vaihdon.

Komissio toimii yhteystahona ICPEN:in tärkeimpien jäsenten ja CPC:n välillä. CPC-verkosto antoi tukensa komission aloitteelle toimia yhteystahona ja osallistua ennakoivasti joihinkin ICPEN:in yhteisiin toimiin.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD)

Euroopan komissio osallistuu tarkkailijana OECD:n kuluttajapolitiikkaa käsittelevän komitean toimintaan EU:n jäsenvaltioiden rinnalla.

Yhteistyö Yhdysvaltain liittovaltion kauppakomission kanssa

Yhdysvaltojen ja EU:n välinen kaupankäynti on hyvin vilkasta, ja on molempien etujen mukaista torjua kuluttajien eduille haitallisia laittomia käytäntöjä. Näistä syistä CPC-verkosto nimesi Yhdysvallat ja erityisesti Yhdysvaltain liittovaltion kauppakomission ensisijaiseksi kansainväliseksi kumppaniksi⁷². CPC-verkosto ja liittovaltion kauppakomissio tekevät yhteistyötä toistaiseksi epävirallisesti, kunnes kansainväliseen sopimukseen perustuva yhteistyökehys on käytettävissä. Huhtikuussa 2013 CPC:n ja liittovaltion kauppakomission täytäntöönpanovirkamiehet esimerkiksi järjestivät yhteisen seminaarin, joka johti hedelmälliseen tiedon ja asiantuntemuksen vaihtoon konkreettisista tapauksista, kuten mobiilisovellusten kautta tehtävien ostojen harhaanjohtavista käytännöistä.

8. Päätelmät ja tulevat toimet

CPC-asetus on kuluneiden seitsemän vuoden aikana tarjonnut tehokkaan keinon suojata kuluttajien yhteisiä etuja ympäri EU:ta. Sen ansiosta EU:n kuluttajalainsäädännön noudattaminen on lisääntynyt monilla tehoiskujen kattamilla aloilla niin kuluttajien kuin yritysten parhaaksi. CPC-johtoiset täytäntöönpanon lähestymistavat osoittivat, että useissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti ilmeneviin kasvaviin kuluttajien ongelmiin on paras vastata kaikkien jäsenvaltioiden tiiviillä yhteistyöllä ja yhteisillä toimilla.

Nopeasti muuttuvassa digitaalisessa maailmassa tarvitaan joustavaa ja nykyaikaista CPC-yhteistyötä, jolla voidaan vastata uusiin täytäntöönpanohaasteisiin nopeasti, jotta kuluttajien kärsimiä vahinkoja voidaan hillitä ja jotta sisämarkkinoilla voidaan pitää yllä yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon parantamisen ja yhdenmukaistamisen pitäisi edistää markkinoiden avoimuutta ja vähentää rajatylittävää toimintaa harjoittaville yrityksille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, lisätä kilpailukykyä ja innovointia sekä tukea merkittävällä tavalla kasvua.

Paremmalla EU:n tason yhteistyömekanismilla voidaan tuottaa nopeita ja kustannustehokkaita vastauksia useita jäsenvaltioita koskevien EU:n kuluttajasääntöjen rikkomuksiin. Tämä on erityisen tärkeää voimavarojen tulevien rajoitteiden huomioimiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi. Hallinnollisia hyötyjä voidaan odottaa sekä jäsenvaltioissa että EU:n tasolla hallinnollisen yhteistyön parantumisen, täytäntöönpanon viiveiden lyhentymisen ja lopulta markkinoiden toiminnan parantumisen myötä.

Komissio toteuttaa tällä hetkellä vaikutustenarviointia selvittääkseen, miten CPC-yhteistyötä voidaan parhaiten käyttää jäsenvaltioiden hyväksi, ja varmistaa, että kaikki sidosryhmät voivat saada myönteisiä tuloksia. Komission tutkimuksissa tarkastellaan kaikkia käytettävissä olevia vaihtoehtoja – nykyisen kehyksen säilyttämisestä uuden lainsäädännön säätämiseen – tulevien täytäntöönpanohaasteiden ratkaisemiseksi, ja niiden odotetaan tarjoavan perustan komission päätöksenteolle tehokkaimmasta poliittisesta ratkaisusta.

⁷² Kansainvälistä yhteistyösopimusta koskevat neuvottelut keskeytettiin yhteisestä sopimuksesta vuonna 2012, koska käynnissä oli prosesseja, jotka saattoivat vaikuttaa kummankin osapuolen yhteistyöjärjestelyitä koskeviin tarpeisiin.