



Bryssel 25.5.2016
SWD(2016) 165 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus

kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä

{ COM(2016) 283 final }
{ SWD(2016) 164 final }

TIIVISTELMÄ

Vaikutusten arviointi ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 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 – CPC-asetus") korvaamisesta

A. Toimien tarve

Ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

CPC-asetus on tehostanut kuluttajansuojalakien täytäntöönpanon valvontaa EU-maissa. Sen vaikutus ei kuitenkaan ole riittävä: varsinkin dynaamisten digitaalisten sisämarkkinoiden toteutuminen kärsii näiden lakien vahvan ja tasapuolisen täytäntöönpanon puuttumisesta EU:ssa. EU:n kuluttajansuojasääntöjen laiminlyöntiaste yrityksissä osoittaa, että täytäntöönpanon valvonta on puutteellista. Varovaisten arvioiden perusteella 37 % sähköisen kaupan yrityksistä tai varausverkkosivustoista ei noudata peruskuluttajansuojalakeja. Tästä aiheutuu vuositasolla arviolta noin 770 miljoonan euron taloudelliset vahingot sellaisille kuluttajille, jotka tekevät rajat ylittäviä verkko-ostoksia matkailun, viihteen, vaatetuksen, sähkölaitteiden ja rahoituspalvelujen aloilla (vaikutusten arvioinnissa käytetyt rajat ylittävän kaupankäynnin osa-alueet). CPC-asetuksella säädetyn yhteistyön suurimmat ongelmat EU:n kuluttajansuojalakien täytäntöönpanon valvontavälineenä ovat seuraavat: riittämättömät keskinäisen avunannon mekanismit, ei tehokkaita vastatoimia laajalle levinneisiin rikkomuksiin EU:ssa (erityisesti digitaalisessa ympäristössä), rikkomusten hankala havaitseminen ja täytäntöönpanon valvontatoimien puutteellinen priorisointi.

Mitä olisi saavutettava?

Vahvempi ja tehokkaampi täytäntöönpanon valvonnan yhteistyökehys, joka lisää kuluttajansuojalainsäädännön noudattamista EU:ssa, vähentää kuluttajille koituvaa haittaa ja lisää oikeusvarmuutta erityisesti rajat ylittävässä kaupassa mukana oleville yrityksille ja kuluttajille. Viranomaisten pitäisi toimia nopeammin ja säästää kustannuksia varsinkin yhdistämällä voimansa laajalle levinneiden verkkokaupan rikkomusten pysäyttämiseen. Tätä varten viranomaiset tarvitsevat lisää yhteistyövaltuuksia (esim. verkkosivustojen sulkemiseen väliaikaistoimin) ja yhteisen koordinoitun menettelyn, jossa komissiolla voisi olla tehostettu avustava rooli.

Mikä on EU-tason toiminnasta saatava lisäarvo (subsidiariteetti)?

Kuluttajalainsäädännön tasapuolinen täytäntöönpano eri puolilla EU:ta edellyttää, että kansalliset viranomaiset voivat estää rajat ylittäviä rikkomuksia yhteistyössä eivätkä erikseen omilla oikeudenkäyttöalueillaan.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto asetettu etusijalle? Jos ei ole, miksi ei?

Vaihtoehto 1: Nykytilanteen säilyttäminen (CPC-asetusta ei muuteta).

Vaihtoehto 2: Nykyaikaistetaan täytäntöönpanolainsäädäntöä, muita kuin lainsäädännöllisiä toimia ja itsesääntelyä.

Vaihtoehto 3: Muutetaan CPC-asetusta laajentamalla sen soveltamisalaa ja lisäämällä sen tehokkuutta.

Vaihtoehto 4: Muutetaan CPC-asetusta: Vaihtoehto 3 täydennettynä lisävaltuuksilla, erityisesti tarkoituksella piileskelevien vilpillisesti toimivien elinkeinonharjoittajien tavoittamiseksi, ja auditointijärjestelmä, jolla varmistetaan, että jäsenvaltiot osoittavat riittävästi resursseja rajat ylittävään yhteistyöhön.

Vaihtoehto 5: Uusi asetus, joka antaa Euroopan komissiolle suorat valtuudet valvoa täytäntöönpanoa EU:n laajuisten laajalle levinneiden rikkomusten osalta, ja CPC-asetuksen muuttaminen yhdistettynä joko vaihtoehtoon 3 tai 4.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehto 3.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Kuka kannattaa mitään vaihtoehtoa?

Kaikki sidosryhmät (kuluttajien ja yritysten etujärjestöt sekä Euroopan parlamentti ja jäsenvaltiot) katsovat, että CPC-asetus on hyödyllinen ja sitä on vahvistettava, jotta (digitaaliset) sisämarkkinat voisivat hyödyttää vähittäiskauppaa. Tämä käy ilmi alkuvuodesta 2014 päättyneessä julkisessa kuulemisessa ja eri sidosryhmien kanssa järjestetyissä kokouksissa (vierailut eri maissa, European Consumer Summit -foorumit vuosina 2013–2015 ja CPC-verkoston seminaarit).

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta etuja? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset edut?

Vaihtoehdolla 3 saavutetaan kaikki poliittiset tavoitteet kohtuullisin kustannuksin kansallisten viranomaisten ja komission näkökulmasta. Se parantaa julkisten toimien tehokkuutta ja EU:n rajat ylittävän vähittäiskaupan ohjauksen tehokkuutta. Kaupankäynnistä tulee oikeudenmukaisempaa ja avoimempaa sekä elinkeinonharjoittajille että kuluttajille. Julkisten toimien kustannukset ja talouden toimijoiden liiketoimikustannukset pienenevät. Tämä parantaa yleisesti EU:n talouden kilpailukykyä.

Kuluttajansuoja paranee rajat ylittävässä kaupankäynnissä, erityisesti verkkokaupan osalta. Vaikutusten arvioinnissa tarkasteltujen viiden verkkomarkkinan osalta arvioitiin, että 37 %:n laiminlyöntiaste voisi pienentyä 10 prosentilla, mikä pienentäisi arvioituja vuotuisia 770 miljoonan euron tappioita noin 539 miljoonaan euroon eli 30 %. Jokainen uusi yksittäinen CPC-toimi jotakin laajalle levinnyttä vilpillistä käytäntöä vastaan voisi lisäksi pienentää merkittävästi kuluttajien tappioita kaikkialla EU:ssa (esimerkiksi arviolta 68 miljoonaa euroa koordinoitussa toimessa verkkopelien sisäisten ostosmahdollisuuksien harhaanjohtavaa markkinointia vastaan).

Komissio pyrkii tukemaan jäsenvaltioita täysipainoisesti niiden lainvalvontatoimissa EU:n tason merkittäviä rikkomuksia vastaan, mikä auttaa välttämään tarpeettomat rinnakkaiset menettelyt. Viranomaiset säästävät rahaa, koska todisteita voidaan käyttää useamman kerran, päällekkäisyydet voidaan välttää ja toimista voidaan tehdä mahdollisimman yhdenmukaisia. Väärinkäytösten varhaisempi havaitseminen ja priorisoinnin yhdenmukaistaminen mahdollistavat kohdennettummat toimet laajalle levinneitä rikkomuksia vastaan. Tämä vähentäisi huomattavasti väärinkäytösten houkuttelevuutta.

Sidosryhmät tukevat tätä vaihtoehtoa voimakkaasti, ja se on toteuttamiskelpoinen.

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta kustannuksia? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset kustannukset?

Vaihtoehto 3 ei aseta oikeudellisia velvoitteita yrityksille eikä kuluttajille. Nämä voivat näin hyötyä paremmin toimivista markkinoista, joilla on vähemmän riitoja ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Joidenkin jäsenvaltioiden on ehkä mukautettava hieman kansallista lainsäädäntöään, jotta viranomaiset pystyvät hyödyntämään todisteiden/tutkinnan tulosten vastavuoroista tunnustamista ja lisävaltuuksiaan tehdä rajat ylittävää yhteistyötä (erityisesti Itävalta, Belgia, Saksa, Kreikka, Ranska, Kroatia, Irlanti ja Liettua). Eriten kustannuksia jäsenvaltioille aiheuttaa koulutus ja perehdytys uusiin valtuuksiin ja menettelyihin (noin 3 000 euroa viranomaista kohti) ja noin 174 000 euroa kaikilta jäsenvaltioilta yhtä pakollisella koordinoitimenettelyllä aloitettua koordinoitua lainvalvontatointia kohti vuodessa. EU:n laajuisten toimien parempi koordinointi tuottaa kaiken kaikkiaan säästöjä keskipitkällä aikavälillä. Komissiolle aiheutuu tehostetusta koordinoitiroolista alle 300 000 euron lisäkustannukset vuodessa.

Mitkä ovat pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn kohdistuvat vaikutukset?

Vähittäiskaupan markkinoiden sääntely-ympäristön parantuminen auttaa yrityksiä, pk-yritykset mukaan lukien, välttämään oikeudellisesta neuvonnasta aiheutuvia kuluja rajat ylittävässä kaupankäynnissä. Lisäksi ne voivat luottaa siihen, että sama EU:n kuluttajansuojalainsäädäntö pannaan tasavertaisesti täytäntöön yritysten muissa kohdemaissa. Johdonmukaisempi täytäntöönpanon valvonta rajat ylittävässä kaupassa lisääisi rehellisten, lakia noudattavien yritysten kilpailukykyä, lisääisi kilpailua ja tasapainottaisi toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla.

Kohdistuuko kansallisiin talousarvioihin ja viranomaisiin merkittäviä vaikutuksia?

Kuten edellä olevasta käy ilmi, kansallisiin talousarvioihin kohdistuva vaikutus on melko vaatimaton suhteessa vaihtoehdon 3 tuottamiin säästöihin; erityisesti resurssien yhdistäminen laajalle levinneitä rikkomuksia vastaan säästäisi resursseja, koska jokainen koordinoitu toimi korvaisi 28 kansallista tointa. Nettosäästöt voivat vaihdella noin 180 000 eurosta (onnistunut koordinoitu toimi) noin 815 000 euroon (epäonnistunut koordinoitu toimi).

Onko muita merkittäviä vaikutuksia?

Kuluttajien oikeuksien paremmalla toteutumisella ilman ylimääräistä taakkaa yrityksille on myönteinen vaikutus sellaisiin perusoikeuksiin, jotka liittyvät tuotteiden ja palvelujen oikeudenmukaiseen ja avoimeen saatavuuteen EU:ssa.

Oikeasuhteisuus

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa täytäntöönpanon valvonnassa eikä johda täytäntöönpanon kansallisten valvontajärjestelmien täydelliseen yhdenmukaistamiseen. Ainoastaan ne osat alueet yhdenmukaistetaan, joiden yhtenäistäminen on tarpeen, jotta useita jäsenvaltioita kattaviin rikkomuksiin liittyvää täytäntöönpanon valvontaa voidaan parantaa tavoitellun mukaisesti. Tällaisia ovat muun muassa unionin sisäisiin ja laajalle levinneisiin rikkomuksiin sovellettavat menettelyt, toimivaltaisille viranomaisille näiden menettelyjen soveltamiseksi myönnettävät vähimmäisvaltuudet sekä todisteiden

vastavuoroinen tunnustaminen tällaisten rikkomusten yhteydessä. Vaihtoehto 3 parantaa täytäntöönpanoa koskevaa yhteistyötä asettamatta kohtuutonta tai liiallista taakkaa jäsenvaltioiden viranomaisille. Saatavat hyödyt – kuluttajille aiheutuvien haittojen ja kaikkien toimijoiden kustannusten väheneminen, julkisten toimien tehokkuus ja viime kädessä odotettava talouskasvu kuluttajakysynnän kasvaessa – ovat huomattavasti tärkeämpiä kuin viranomaisten ja komission vähäiset lisäkustannukset.

D. Seuranta

Milloin politiikkaa tarkastellaan uudelleen?

Tarkistetun asetuksen toimivuutta arvioidaan seitsemän vuoden kuluttua sen soveltamisen alkamisesta, jolloin tarkastellaan poliittisen toimen tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Erityisenä arvioinnin kohteena on kuluttajalainsäädännön noudattamisen paraneminen.