



Bryssel 11.4.2018
COM(2018) 183 final

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

Kuluttajat vahvempaan asemaan

1. JOHDANTO

1.1. Oikeudenmukaiset sisämarkkinat kuluttajille ja yrityksille

Vuodesta 1987 lähtien EU:ssa on ollut käytössä tiukimmat kuluttajansuojaa koskevat säännöt maailmassa, ja tänä päivänä kuluttajalainsäädäntö tarjoaa kattavat kuluttajan oikeudet. Kulutusmenot ovat 56 prosenttia suhteessa EU:n bruttokansantuotteeseen¹; terve kuluttajaympäristö on talouden kasvun keskeinen osatekijä².

EU:n käyttöön ottamat kuluttajien oikeudet tuovat ennustettavuutta ja lisäävät luottamusta sekä kuluttajien että yritysten kannalta. Näihin oikeuksiin kuuluvat oikeus turvallisiin tuotteisiin, oikeus palauttaa verkkokaupasta ostettu tuote 14 päivän kuluessa ja oikeus saada tuote korjatuksi tai korvatuksi takuuajana. Nämä ovat vain osa konkreettisista oikeuksista, jotka vaikuttavat ihmisten arkielämään.

EU:n kuluttajapolitiikalla on saatu aikaan todellisia etuja merkittävillä säädöksillä, joilla parannetaan matkustajien ja kuluttajien oikeuksia sekä torjutaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä ja kohtuuttomia sopimusehtoja. Nämä säädökset ovat tarjonneet vahvan suojelun ja varmuuden tason sekä EU:n kansalaisille että yrityksille, mutta markkinat muuttuvat nopeasti.

Jotta uusien ja kehittyvien markkinoiden haasteisiin voitiin vastata aiempien onnistuneiden toimien pohjalta, puheenjohtaja Jean-Claude Juncker järjesti komission uudelleen siten, että kuluttajapolitiikalla on siinä entistä merkittävämpi asema³. Komissio on vuonna 2014 alkaneen toimikautensa aikana antanut tähän mennessä yli 80 prosenttia ehdotuksista, jotka ovat tarpeen puheenjohtaja Junckerin poliittisissa suuntaviivoissa määritettyjen kymmenen poliittisen painopisteen saavuttamiseksi⁴. Kuluttajien edut ovat olleet keskeinen aihe useissa komission aloitteissa, kuten digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa, joka johti lainsäädäntöön matkapuhelin- ja datapalvelujen verkkovierailumaksujen lakkauttamiseksi 15. kesäkuuta 2017 alkaen⁵ ja perusteettomien maarajoitusten kieltämiseksi 3. joulukuuta 2018 alkaen, jotta kuluttajat voivat ostaa tuotteita ja palveluja myös toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan verkkosivuston kautta⁶. Näiden lisäksi lainsäädännöllä varmistettiin verkkosisältöpalvelujen rajatylittävä siirrettävyys 1. huhtikuuta 2018 alkaen⁷. Unionin energia- ja ilmastopolitiikan puitteissa on päästy yksimielisyyteen komission esittämistä ehdotuksista, jotka koskevat kuluttajien oikeuksien vahvistamista energiamarkkinoilla⁸ sekä

¹ Eurostat, BKT ja pääasialliset osatekijät (tuotos, menot ja tulot) [nama_10_gdp], P31_S14_S15. Kotitalouksien ja kotitalouksia palvelevien voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen kulutusmenot.

² Komission laatimasta kuluttaja-asioiden tulostaulusta saadut tiedot osoittavat, että kuluttajien olosuhteiden ja eri jäsenvaltioiden taloudellisen tilanteen välillä on johdonmukaisesti myönteinen suhde.

³ Lehdistötiedote, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_fi.htm

⁴ Komission työohjelma 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_fi.pdf; https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_fi

⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/end-roaming-charges-travellers-european-union>

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-negotiators-agreed-end-unjustified-geoblocking>

⁷ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cross-border-portability-online-content-services>

⁸ Esimerkiksi tiedonanto energian kuluttajien aseman vahvistamisesta, COM(2015) 339 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:52015DC0339>; ehdotus uudeksi energiadirektiiviksi, COM(2016) 864 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0864:FIN>

uusia testejä autojen päästöjen ja polttoainekulutuksen mittaamiseksi⁹. Näiden lisäksi pakettilomia koskevat uudistetut säännöt tulevat voimaan 1. heinäkuuta 2018¹⁰.

Lisäksi käynnissä ovat Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliset neuvottelut digitaalisia sopimuksia koskevista ehdotuksista, jotka ovat keskeinen osa digitaalisia sisämarkkinoita koskevaa strategiaa ja joiden tavoitteena on nykyaikaistaa digitaalisen sisällön toimittamista¹¹ ja tavaroiden myyntiä¹² koskevia kuluttajasopimussääntöjä. Kun otetaan huomioon, kuinka tärkeitä nämä ehdotukset ovat, jotta kuluttajille voidaan antaa selkeät ja tehokkaat digitaalisen sisällön käyttämistä koskevat oikeudet ja varmistaa, että kuluttajat ja yritykset voivat luottaa yhtenäisiin ja tehokkaisiin sääntöihin kaikkialla Euroopassa, komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa varmistamaan, että nämä ehdotukset, jotka on tuotu esiin näiden toimielimen hyväksymässä yhteisessä julistuksessa EU:n lainsäädäntöprioriteeteista, hyväksytään nopeasti.

Kuluttajansuojan korkeaa tasoa edistetään myös muilla komission ehdotuksilla. Vuonna 2008 esitettiin ehdotus yhdenvertaista kohtelua koskeväksi direktiiviksi¹³, jolla muun muassa pyritään varmistamaan tavaroiden ja palveluiden tasavertainen saatavuus riippumatta uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta. Tällä direktiivillä voi olla merkittävä vaikutus kuluttajansuojaan. Myös komission vuonna 2015 ehdottaman esteettömyyttä koskevan eurooppalaisen säädöksen¹⁴ ansiosta monenlaisten tuotteiden ja palvelujen saatavuus paranee vammaisten kuluttajien kannalta. Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa saadaan nopeasti aikaan yhteisymmärryksen tästä tärkeästä ehdotuksesta. Kun se on hyväksytty, komissio aikoo esittää ehdotuksen, jolla esteettömyyssäädös sisällytetään ehdotetun edustajakanteita koskevan direktiivin¹⁵ soveltamisalaan.

Komission työn tuloksena kuluttajaolosuhteet ovat parantuneet kaikkialla EU:ssa¹⁶ ja yritykset ovat hyötynet nk. yhden luokun valvontatoimenpiteistä tietyissä kysymyksissä (esimerkiksi verkkopelisovellusten kautta tehtävät ostot, autonvuokraus ja sosiaalisen median alustojen laiton sisältö¹⁷).

Kuluttajapolitiikkaan liittyy kuitenkin yhä haasteita. Viimeaikaiset laajamittaiset väärinkäytökset, jotka vaikuttavat kuluttajiin kaikkialla EU:ssa, ovat heikentäneet kuluttajien luottamusta sisämarkkinoihin. Näihin laajamittaisiin tapauksiin kuuluvat ”Dieselgate” (jossa

⁹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/emissions_fi;

¹⁰ https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/cars/docs/faq_wltp_correlation_en.pdf

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/travel-and-timeshare-law/package-travel-directive_en

¹² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1450431933547&uri=CELEX:52015PC0634>

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2017%3A637%3AFIN>

¹⁴ Ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta, KOM(2008) 426 lopullinen, 2.7.2008: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX%3A52008PC0426>.

¹⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, COM(2015) 615 final, 2.12.2015, 2015/0278(COD), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1202>.

¹⁶ Ks. jakson 1.2 loppu jäljempänä.

¹⁷ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=117250

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/coordinated-enforcement_fi; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-761_fi.htm

tietty autovalmistajat asensivat autoihin teknologiaa huijatakseen päästötesteissä) ja pankeille tyypillinen käytäntö sisällyttää kohtuuttomia sopimusehtoja asuntolainasopimuksiin¹⁸. Näiden tapahtumien johdosta on myös käyty keskustelua siitä, onko EU:lla käytössään riittävän tehokkaita mekanismeja, joiden avulla tällaisiin tapauksiin voidaan puuttua eli joiden avulla kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanoa voidaan valvoa tehokkaasti ja vahinkoa kärsineet kuluttajat voivat saada hyvitystä. Lisäksi tuotteiden laatuero eli sisämarkkinoiden eri osissa samoina tuotteina myytävät, mutta koostumukseltaan tai ominaisuuksiltaan toisistaan poikkeavat tuotteet ovat aiheuttaneet huolta useissa jäsenvaltioissa.

Tarve nykyaikaistaa joitakin kuluttajansuojaa koskevia sääntöjä ja parantaa sääntöjen noudattamista on vahvistettu kuluttajansuojasääntöjen laaja-alaisessa arvioinnissa, jonka komissio sai valmiiksi vuonna 2017 (REFIT-toimivuustarkastus¹⁹, kuluttajanoikeusdirektiivin arviointi²⁰). Arvioinnissa todettiin, että EU:n kuluttajansuojasäännöt ovat edistäneet sisämarkkinoiden toimivuutta ja tarjonneet korkeatasoisen kuluttajansuojan. Säännöt ovat yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisia, mutta niitä on sovellettava ja valvottava tehokkaammin. Lisäksi arvioinnissa yksilöitiin aloja, joilla EU:n kuluttajalainsäädäntöä voitaisiin päivittää ja parantaa.

Kertomus kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevasta komission suosituksesta²¹, joka hyväksyttiin tammikuussa 2018, tukee vuoden 2017 arvioinnin tuloksia. Siinä todettiin, että nykyiset yksilölliset oikeussuojakeinot eivät ole riittäviä joukkovahinkotilanteissa, jotka vaikuttavat suureen määrään EU:n kuluttajia.

Näitä havaintoja ei voida jättää huomiotta. EU:n on löydettävä vastauksia uusiin kuluttajapoliittisiin haasteisiin samalla kun varmistetaan, että sisämarkkinat ovat oikeudenmukaiset sekä kuluttajien että yritysten kannalta.

1.2 ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloite päätökseen

Tässä tiedonannossa ja sen ohella esitetyn toimenpidepaketin tarkoituksena on vastata näihin haasteisiin ja siten toteuttaa Junckerin komission lupaamat toimet, jotka on käynnistetty ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen puitteissa ja joilla taataan oikeudenmukaiset sisämarkkinat sekä kuluttajille että yrityksille pitkälle tulevaisuuteen.

¹⁸ Alalla sovelletaan kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 4 päivänä helmikuuta 2014 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2014/17/EU, jota sovelletaan 21. maaliskuuta 2016 alkaen tehtyihin kiinnitysluottosopimuksiin. Muiden näkökohtien lisäksi direktiivissä edellytetään luotonantajia antamaan kuluttajille selkeät ja yksityiskohtaiset tiedot lainaehdoista ja annetaan kuluttajille oikeus maksaa luotto takaisin ennen sopimuksessa vahvistettua ajankohtaa. Katso lisätietoja: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/credit/mortgage-credit_fi

¹⁹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Kertomus EU:n kuluttajansuoja- ja markkinointilainsäädännön toimivuustarkastuksesta (SWD(2017) 209, 23.5.2017), joka toteutettiin osana sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa komission ohjelmaa (REFIT).

²⁰ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kuluttajien oikeuksista annetun direktiivin 2011/83/EU soveltamisesta, COM(2017) 259, 23.5.2017; komission yksiköiden valmisteluasiakirja kuluttajanoikeusdirektiivin arvioinnista, SWD(2017) 169, 23.5.2017.

²¹ Kertomus kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevan vuonna 2013 annetun suosituksen täytäntöönpanosta, COM(2018) 40, 25.1.2018.

Sääntöjen parempi täytäntöönpano, tehokkaat oikeussuojakeinot ja kuluttajien oikeuksia koskevan tietämyksen lisääminen parantavat kuluttajien luottamusta. Tästä on hyötyä Euroopan taloudelle, kun otetaan huomioon kulutusmenojen merkitys kestävän taloudellisen mallin ylläpitämisessä.

”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloite perustuu nykyiseen kuluttajapolitiikan kehykseen ja kehittää sitä. Aloitteessa ehdotetaan nykyaikaisia sääntöjä, jotka soveltuvat tämän päivän muuttuviin markkinoihin ja liiketoimintakäytäntöihin, sekä vahvempia julkis- ja yksityisoikeudellisia täytäntöönpanon valvonnan välineitä ja parempia hyvitysmahdollisuuksia.

Käytännössä ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen tavoitteena on

- nykyaikaistaa voimassa olevat säännöt ja korjata nykyisessä kuluttajansuojasäännöstössä olevia puutteita;
- tarjota kuluttajille parempia hyvitysmahdollisuuksia sekä tukea sääntöjen täytäntöönpanon tehokasta valvontaa ja viranomaisten välistä yhteistyötä oikeudenmukaisilla ja turvallisilla sisämarkkinoilla;
- lisätä yhteistyötä EU:n ulkopuolisten kumppanimaiden kanssa;
- varmistaa kuluttajien yhdenvertainen kohtelu sisämarkkinoilla ja taata, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet puuttua kuluttajatuotteiden laatueroihin liittyviin ongelmiin;
- parantaa viestintää ja valmiuksien kehittämistä, jotta kuluttajat saisivat lisää tietoa oikeuksistaan ja jotta elinkeinonharjoittajien, etenkin pienten ja keskisuurten yritysten, olisi helpompi noudattaa velvoitteitaan;
- tarkastella kuluttajapolitiikan tulevia haasteita nopeasti kehittyvässä taloudellisessa ja teknologisessä ympäristössä.

”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen toimenpiteisiin kuuluu edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi lainsäädäntökehystä koskevia muutosehdotuksia, joita täydennetään tässä tiedonannossa esitetyillä muilla kuin lainsäädännöllisillä toimilla. Lainsäädäntöpaketti koostuu seuraavasta kahdesta välineestä:

- ehdotus direktiiviksi neuvoston direktiivin 93/13/ETY, direktiivin 98/6/EY, direktiivin 2005/29/EY ja direktiivin 2011/83 muuttamisesta EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta²²;
- ehdotus direktiiviksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista sekä direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta. Tällä ehdotuksella²³ pyritään helpottamaan kuluttajien hyvitysmahdollisuuksia tilanteissa, joissa monet kuluttajat ovat saman rikkomuksen uhreja, eli niin sanotussa joukkovahinkotilanteissa.

²² COM(2018) 185.

²³ COM(2018) 184.

2. KULUTTAJANSUOJASÄÄNNÖSTÖN NYKYAIKAISTAMINEN

Komission keräämät todisteet osoittavat, että tiettyjä kuluttajansuojaa koskevia sääntöjä olisi nykyaikaistettava, jotta niillä voitaisiin vastata vallitseviin haasteisiin. ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen tavoite on saavuttaa tämä seuraavilla toimenpiteillä:

- **Uusia välineitä kuluttajille – yksilölliset oikeussuojakeinot.** Jos kuluttajat ovat kärsineet vahinkoa sopimattomien kaupallisten menettelyjen vuoksi, heillä olisi oltava oikeus yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin (esimerkiksi taloudelliseen korvaukseen). EU:n lainsäädännössä ei tällä hetkellä säädetä selkeistä ja riittävästä keinoista tällaisten käytäntöjen kielteisten vaikutusten poistamiseksi. Jos esimerkiksi tapahtuisi uusi ”Dieselgate”-tyyppinen skandaali, kuluttajilla olisi käytettävissään oikeussuojakeinoja harhaanjohtavaa mainontaa vastaan.
- **Verkossa toimiville kauppapaikoille nykyistä enemmän läpinäkyvyyttä kuluttajien kannalta.** Kun kuluttajat tänä päivänä vierailevat verkossa toimivassa kauppapaikassa²⁴, he eivät aina tiedä, keneltä tuotteen ostavat (elinkeinonharjoittajalta vai toiselta kuluttajalta). Monet kuluttajat ovat siinä luulossa, että kun he ostavat verkossa toimivasta kauppapaikasta, he tekevät sopimuksen kyseisen alustan kanssa. Todellisuudessa he ostavat useimmiten ulkopuoliselta toimittajalta, joka on listautunut verkossa toimivalle kauppapaikalle. Kuluttajat voivat näin ollen ajatella virheellisesti olevansa tekemisissä ammattimaisen elinkeinonharjoittajan kanssa (ja näin ollen kuuluvansa kuluttajan oikeuksien piiriin²⁵). Tämä sekaannus voi aiheuttaa ongelmia, jos verkkokauppaostoksessa menee jokin pieleen, koska aina ei ole helppoa osoittaa, kuka on vastuussa virheistä, mikä puolestaan vähentää mahdollisuuksia käyttää oikeussuojakeinoa.

Ehdotetut uudet säännöt edellyttävät, että kuluttaja saa verkossa toimivilla kauppapaikoilla selkeät tiedot sen osapuolen henkilöllisyydestä, jonka kanssa sopimus tehdään (eli siitä, onko kyseessä elinkeinonharjoittaja vai yksityishenkilö). Komissio ehdottaa myös sen selventämistä, että kaikkien verkkoalustojen on eroteltava selvästi muilta elinkeinonharjoittajilta saatuihin maksuihin perustuvat hakutulokset ”luonnollisista” hakutuloksista. Verkossa toimivien kauppapaikkojen on myös ilmoitettava tärkeimmät parametrit tarjoustensa keskinäisen järjestyksen määrittämisessä.²⁶ Tämä lisää verkossa toimivien kauppapaikkojen läpinäkyvyyttä.

- **Kuluttajansuojan ulottaminen ”ilmaisiin” palveluihin.** Toinen kuluttajansuojassa oleva puute liittyy ”ilmaisiin” digitaalisiin palveluihin, joiden käytöstä kuluttajat antavat rahan sijaan henkilötietojaan. Näihin ”ilmaisiin” palveluihin kuuluvat pilvitalennuspalvelut, sosiaalinen media ja sähköpostitilit. Kun otetaan huomioon

²⁴ Verkossa toimiva kauppapaikka on sähköiseen kaupankäyntiin tarkoitettu verkkosivu, jossa useat ulkopuoliset toimittajat tarjoavat tuotetta tai palvelua koskevia tietoja.

²⁵ Kuluttaja hyötyy kuluttajan oikeuksista ostaessaan ammattimaiselta elinkeinonharjoittajalta, mutta ei ostaessaan toiselta yksityishenkilöltä.

²⁶ Komission ohjeet sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin 2005/29/EY täytäntöönpanoa ja soveltamista varten, SWD(2016) 163 lopullinen, 25.5.2016 (5.2.6 jakso), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0163>.

henkilökohtaisten tietojen lisääntyvä taloudellinen arvo, näitä palveluja ei voida pitää selkeästi ilmaisina. Kuluttajilla olisi siksi oltava sama oikeus saada ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja ja peruuttaa sopimus 14 päivän ”miettimisajan” jälkeen riippumatta siitä, maksavatko he palvelusta rahalla vai antamalla henkilötietoja.

- **Yritysten rasiusten poistaminen.** Näyttö osoittaa, että yrityksille EU:n kuluttajalainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat keskimääräiset kustannukset ovat alhaiset. Joillakin aloilla tietyt säännökset ovat kuitenkin vanhentuneet teknologisen kehityksen vuoksi tai saattavat aiheuttaa yrityksille tarpeettomia kustannuksia. ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteessa ehdotetaan kohtuuttomien rasiusten poistamista yrityksiltä esimerkiksi kuluttajien kanssa käytävän viestinnän osalta. Elinkeinonharjoittajilla olisi oltava nykyistä joustavimmat mahdollisuudet valita asianmukaisimmat viestintävälineet kuluttajien kanssa käytävään viestintään. Heillä pitäisi olla mahdollisuus käyttää sähköpostin sijaan uusia verkkoviestintävälineitä, kuten verkkolomakkeita tai verkkojuttelua, edellyttäen, että kuluttaja pystyy myöhemminkin seuraamaan elinkeinonharjoittajan kanssa käytävää viestintää.

Vaikka peruuttamisoikeus on erittäin tärkeä kuluttajille ja tukee luottamusta verkkokauppaan, komissio ehdottaa myös, että elinkeinonharjoittajilta poistetaan tiettyjä rasiuksia, jotka liittyvät ”etäsopimuksen” ja ”muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehdyn sopimuksen” peruuttamisoikeuteen. Tapauksissa, joissa kuluttaja on käyttänyt tilattua tuotetta sen sijaan, että hän vain olisi kokeillut sitä samalla tavoin kuin fyysisessä liikkeessä, kuluttajalla ei enää pitäisi olla oikeutta peruuttaa sopimusta. Tämä vähentää elinkeinonharjoittajilta rasiusta, joka liittyy käytettyjen tuotteiden palauttamiseen.

3. PAREMPI HYVITYSMAHDOLLISUUS KULUTTAJILLE, SÄÄNTÖJEN TEHOKKAAN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA JA VIRANOMAISTEN VÄLISEN YHTEISTYÖN TEHOSTAMINEN OIKEUDENMUKAISILLA JA TURVALLISILLA SISÄMARKKINOILLA

Säännöt ovat tehokkaita vain, jos ne antavat kuluttajille mahdollisuuden saada helposti hyvitystä rikkomistapauksissa ja jos kansalliset viranomaiset valvovat sääntöjen noudattamista. Tämän vuoksi ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloite sisältää ehdotuksia, joilla parannetaan kuluttajien hyvitysmahdollisuuksia ja tehostetaan olemassa olevien kuluttajansuojasääntöjen valvontaa.

3.1 Paremmat hyvitysmahdollisuudet kuluttajille

”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen toimet antavat kuluttajille nykyistä paremmat mahdollisuudet saada hyvitystä. Tämä saavutetaan seuraavin keinoin:

- **Kieltokanteen koko potentiaalin käyttäminen kuluttajien oikeussuojakeinojen varmistamiseksi joukkovahinkotilanteissa.** Joukkovahinkotilanteissa kuluttajilla olisi oltava mahdollisuus vaatia oikeuksiaan paitsi yksilöllisten myös kollektiivisten oikeussuojakeinojen avulla. Esimerkiksi Dieselgaten tyyppisessä tapauksessa sopimattomien kaupallisten menettelyjen uhrin voivat saada hyvitystä kollektiivisesti edustajakanteen avulla.

Komissio ehdottaa ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen tavoitteen saavuttamiseksi nykyaikaistettua edustajakannejärjestelmää, joka perustuu olemassa olevaan kieltokanteita koskevaan direktiiviin²⁷. Järjestelmässä voittoa tavoittelemattomat oikeutetut yksiköt, kuten kuluttajajärjestöt tai riippumattomat julkiset elimet, voivat puolustaa kuluttajien yhteistä etua joukkovahinkotilanteissa. Tämä auttaa yksittäisiä kuluttajia puolustamaan oikeuksiaan. Erityisesti siitä on hyötyä kuluttajille, joilla ei eri syistä ole mahdollisuutta oman kanteen nostamiseen. Järjestelmään sisällytetään suojatoimia, esimerkiksi rajoitetaan mahdollisuutta nostaa kante sellaisia tahoja vastaan, jotka täyttävät tietyt kriteerit, ja edellytetään läpinäkyvyyttä rahoituslähteiden osalta. Näin pidetään yllä tarpeellista tasapainoa oikeussuojan saatavuuden ja mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemisen välillä. Toimintatapa on erilainen kuin Yhdysvalloissa käytössä oleva oikeudenkäyntimalli.

- **Nykyisten kuluttajansuojavälineiden lujittaminen – vaihtoehtoinen ja verkkovälitteinen riidanratkaisu.** Vaihtoehtoisen²⁸ ja verkkovälitteisen²⁹ riidanratkaisun ansiosta kuluttajilla on mahdollisuus käyttää yksinkertaisia, nopeita ja oikeudenmukaisiamenettelyjä kotimaisissa ja rajatylittävissä riitatapauksissa elinkeinonharjoittajien kanssa ilman, että tapaus menee tuomioistuinkäsittelyyn. Lisäksi vaihtoehtoisen (ADR) ja verkkovälitteisen (ODR) riidanratkaisun kehys kannustaa elinkeinonharjoittajia kehittämään tehokkaita asiakaspalvelujärjestelmiä.³⁰

Komissio jatkaa tämän kehyksen tehostamista edistämällä näiden välineiden käyttöä elinkeinonharjoittajien keskuudessa ja lisäämällä vuoropuhelua asianomaisten toimijoiden välillä³¹. Yksi tavoitteista on varmistaa, että nämä välineet ovat helposti kuluttajien löydettävissä ja käytettävissä riitojenratkaisutilanteissa.

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/22/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista, EUVL L 110, 1.5.2009, s. 30.

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta

(vaihtoehtoista kuluttajariitojen ratkaisua koskeva direktiivi), EUVL L 165, 18.6.2013, s. 63.

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 524/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (verkkovälitteistä kuluttajariitojen ratkaisua koskeva asetus), EUVL L 165, 18.6.2013, s. 1.

³⁰ Komissio järjesti 11. marraskuuta 2017 Berliinissä tapahtuman Travel-Net-verkoston käynnistämiseksi. Verkostoon kuuluu 15 ADR-elintä 11 jäsenvaltiosta ja se käsittelee kuluttajariitoja matkustajaliikenteen ja matkailun aloilla. Tapahtumaan osallistui keskeisten matkustajaliikenneyritysten edustajia. Komissio järjesti 13. joulukuuta 2017 pyöreän pöydän keskustelun vaate- ja jalkineiteollisuuden alan johtavien toimijoiden kanssa. Tämän lisäksi komissio käynnisti joulukuussa 2017 kuluttajille suunnatun vaihtoehtoista ja verkkovälitteistä riidanratkaisua koskevan viestintäkampanjan.

³¹ Komissio käynnistää vuoden 2018 alkupuoliskon aikana vaihtoehtoista ja verkkovälitteistä riidanratkaisua koskevan viestintäkampanjan, jolla pyritään lisäämään elinkeinonharjoittajien sitoutumista vaihtoehtoisin riidanratkaisumenettelyihin ja verkkovälitteisen riidanratkaisusivuston käyttöön. Komissio järjestää 11. ja 12. kesäkuuta 2018 vaihtoehtoista riidanratkaisua käsittelevän kokouksen. Tapahtuma kokoaa yhteen kaikki EU:n sertifioimat ADR-elimet, toimivaltaiset ADR-viranomaiset, ODR-yhteyspisteet, eurooppalaiset kuluttajakeskukset, kuluttajajärjestöt, liike-elämän järjestöt, keskeiset vähittäismyyjät ja muut ADR- ja ODR-sidosryhmät.

3.2 Sääntöjen tehokas täytäntöönpano ja julkisten viranomaisten välisen yhteistyön lisääminen oikeudenmukaisilla ja turvallisilla sisämarkkinoilla

Tämän komission toimikaudella ensisijaisena tavoitteena on tehokas sääntöjen täytäntöönpanon valvonta. Se on myös merkittävä osa digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaa, johon kuuluu aloite kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon ajantasaistamiseksi, jotta ne vastaisivat digitaaliaikaa (kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen tarkistaminen³²).

Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettu asetus toimii lähtökohtana kansallisten täytäntöönpanotoimista vastaavien viranomaisten verkostolle, joka varmistaa EU:n tärkeimpien kuluttajansuojaa koskevien säännösten johdonmukaisen täytäntöönpanon kaikkialla EU:n alueella. Tarkistettuja sääntöjä³³ aletaan soveltaa jäsenvaltioissa viimeistään 20. tammikuuta 2020. Uudella kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetulla asetuksella annetaan kansallisille viranomaisille vähimmäisvaltuudet, otetaan käyttöön uusi menettely laajamittaisiin ja unionin laajuisiin kuluttajansuojarikkomuksiin puuttumiseksi sekä tehostetaan valvontajärjestelmää. Komissio saa nykyistä vahvemman koordinoijan roolin ja pystyy käynnistämään unionin laajuisten rikkomusten yhteydessä koordinoitun täytäntöönpanoa koskevan tutkinnan³⁴.

Komissio toteuttaa seuraavia toimia sääntöjen täytäntöönpanon ja viranomaisten välisen yhteistyön vahvistamiseksi:

a) Tehokkaammat seuraamukset erityisesti laajalle levinneistä rikkomuksista

Kuluttajansuojasääntöjä rikkovalle yritykselle määrättävissä kansallisiin säännöksiin perustuvissa seuraamuksissa on nykyään suurta vaihtelua EU:n alueella, ja niistä määrättävät seuraamukset ovat usein melko vähäisiä. Tämän vuoksi säännöksillä ei juurikaan estetä häikäilemättömiä kauppiaita huijaamasta kuluttajia.

Komissio ehdottaa ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen toimien puitteissa, että kansalliset täytäntöönpanon valvonnasta vastaavat viranomaiset soveltavat kaikkialla EU:ssa yhteisiä perusteita päättäessään taloudellisista seuraamuksista, jotka koskevat sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä³⁵, kuluttajasopimusten kohtuuttomia ehtoja

³² https://ec.europa.eu/info/consumers/consumer-protection-cooperation-regulation/review-consumer-protection-regulation_fi

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394, annettu 12 päivänä joulukuuta 2017, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta, EUVL L 345, 27.12.2017, s. 1.

³⁴ Uusi kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettu asetus tarjoaa myös puitteet yhteistyölle asetuksen soveltamisalaan kuuluvan alakohtaisen lainsäädännön valvonnasta vastuussa olevien täytäntöönpanotoimista vastaavien kansallisten viranomaisten välillä. Komissio edistää kansallisten täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten välistä yhteistyötä myös kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen piiriin kuulumattomien muiden alojen lainsäädännön, erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen, suhteen. Tämä toteutetaan yhteisten työpajojen ja mahdollisesti tulevien koordinoitujen täytäntöönpanotoimien avulla.

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY, annettu 11 päivänä toukokuuta 2005, sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä yhtenäisillä markkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, 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, EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22.

koskevaa direktiiviä³⁶, kuluttajanoikeusdirektiiviä³⁷ ja hintojen ilmoittamista koskevaa direktiiviä³⁸. Tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittaja rikkoo näitä direktiivejä samanaikaisesti useissa jäsenvaltioissa (niin sanotut laajalle levinneet rikkomukset³⁹), viranomaisilla on valtuudet määrätä sakko, joka on vähintään 4 prosenttia elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta. Tämän tyyppiset varoitavat seuraamukset ehkäisevät rikkomisia ja edistävät oikeudenmukaisuuden palauttamista.

b) Apu jäsenvaltioille uuteen kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettuun asetukseen valmistautumisessa

Komissio tukee jäsenvaltioita vuosina 2018 ja 2019 tarjoamalla apua kansallisille viranomaisille ja seuraamalla kansallisten oikeusjärjestelmien mukauttamista. Komissio suorittaa erityisesti seuraavat tehtävät:

- Se keskustelee jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä ja antaa ohjeita tarvittaessa. Komissio on jo laatinut luettelon jäsenvaltioiden tarpeista ja toteuttaa sen suhteen jatkotoimia jäsenvaltioissa järjestettävien työpajojen ja opintokäyntien kautta.
- Se kehittää viranomaisten ja ulkopuolisten sidosryhmien tarpeisiin uusia tietoteknisiä välineitä, joiden avulla ne voivat tehdä yhteistyötä tehokkaasti ja vaihtaa tietoja ja hälytyksiä. Tämän uuden välineen avulla kansalliset täytäntöönpanon valvonnasta vastaavat viranomaiset voivat tehdä yhteistyötä sellaisten liiketoimintakäytäntöjen havaitsemisessa, tutkimisessa ja lopettamisessa, joihin liittyy kuluttajansuojasäännösten rikkomista rajatylittävässä kaupassa. Tämän välineen avulla ulkopuoliset osapuolet, esimerkiksi kuluttaja- ja ammattijärjestöjen edustajat, voivat lähettää ulkopuolisia hälytyksiä verkostoon.
- Se kehittää markkinatietoutta, jotta kuluttajalainsäädännön laajalle levinneet rikkomukset, joilla on unioninlaajuinen ulottuvuus, voidaan tunnistaa ja niihin voidaan puuttua nopeasti. Pidemmällä aikavälillä komissio kartoittaa keinoja parantaa sellaisten EU:n tason vähittäismyyntikäytäntöjen seuranta, jotka aiheuttavat vahinkoa kuluttajille ja oikeudenmukaiselle kilpailulle. Tämä voi sisältää tapoja helpottaa verkosta saatujen todisteiden keräämistä. Näin voidaan auttaa kansallisia viranomaisia kehittämään menetelmiä todisteiden havaitsemiseksi, yksilöimiseksi ja jakamiseksi

³⁶ Neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1993, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, EYVL L 95, 21.4.1993, s. 29.

³⁷ 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, EUVL L 304, 22.11.2011, s. 64.

³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/6/EY, annettu 16 päivänä helmikuuta 1998, kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisesta, EYVL L 80, 18.3.1998, s. 27.

³⁹ Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa 'laajalle levinneet rikkomukset' määritellään rikkomuksiksi, jotka vaikuttavat kuluttajiin vähintään kolmessa jäsenvaltiossa, ja 'laajalle levinneet rikkomukset, joilla on unioninlaajuinen ulottuvuus', määritellään menettelyiksi, jotka aiheuttavat vahinkoa kuluttajille kahdessa kolmasosassa jäsenvaltioista, joissa yhteensä on vähintään kaksi kolmasosaa unionin väestöstä.

sekä käynnistämään koordinoituja toimia, joiden avulla haitallisista käytännöistä voidaan vaatia hyvitystä.

c) Valmiuksien kehittäminen

Komissio jatkaa kansallisten viranomaisten valmiuksien kehittämistä koskevia toimia. Niissä keskitytään kuluttajamarkkinoiden lisääntyvään digitalisoitumiseen. Valmiuksien kehittämiseen kuuluvat seuraavat päätoimet:

- Rahoitus ja koordinoitua verkkovalvontakoululle. Hankkeen puitteissa ohjataan 1,75 miljoonaa euroa kansallisten kuluttajansuojaviranomaisten ja kulutustavaroiden turvallisuudesta vastaavien kansallisten viranomaisten valmiuksien kehittämiseen.
- Jäsenvaltioiden tukeminen sen varmistamiseksi, että EU:n lainsäädännön mahdollisista rikkomisista kerätään luotettavia todisteita. Tämä auttaa jäsenvaltioita tunnistamaan nopeammin laajalle levinneet kuluttajaongelmat EU:ssa.

d) Koordinoitu täytäntöönpano

Komissio jatkaa strategiseen ja kohdennettuun täytäntöönpanon valvontaan liittyvää työtä kansallisten kuluttajansuojaa koskevaa yhteistyötä toteuttavien viranomaisten kanssa oikeudenmukaisuuden edistämiseksi digitaalisilla sisämarkkinoilla⁴⁰. Tämä tapahtuu verkkosivustojen koordinoitujen tehotarkastusten⁴¹ avulla tai koordinoituilla toimilla sellaisten kysymysten ratkaisemiseksi, jotka vaikuttavat suureen määrään kuluttajia EU:ssa⁴². Komission vuodesta 2014 alkaen saamat kokemukset täytäntöönpanosta osoittavat, että myönteisiä tuloksia on mahdollista saavuttaa sekä kuluttajien että yritysten kannalta (esimerkiksi ”yhden luukun” ratkaisu EU:n laajuisten EU:n lainsäädännön rikkomisiin puuttumiseksi).

Keskeisiä toimia ovat edelleen hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen (esimerkiksi harhaanjohtavat ja perusteettomat ympäristövaihteet) ja laittoman verkkosisällön torjuminen⁴³.

3.3 Non-food-tuotteiden tuoteturvallisuuslainsäädännön täytäntöönpano

Komissio auttaa jäsenvaltioita tehostamaan yhteistyötä myös tuoteturvallisuuden⁴⁴ alalla. On erittäin tärkeää varmistaa, että kuluttajien terveys ja turvallisuus on suojattu vaarallisilta tuotteilta riippumatta siitä, onko tuote ostettu verkosta vai fyysisestä liikkeestä. Tämä toteutetaan seuraavilla toimenpiteillä:

⁴⁰ Ks. komission tiedonanto digitaalisten sisämarkkinoiden strategian täytäntöönpanon väliarvioinnista – *Yhdennetyt digitaaliset sisämarkkinat kaikille*, COM(2017) 228 final, s. 5–6.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/eu-wide-screening-websites-sweeps_fi

⁴² https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/coordinated-enforcement_fi.

⁴³ Tiedonanto ”Laitonta verkkosisältöä vastaan – Lisää vastuuta verkkoalustoille”, COM(2017) 555 final, 28.9.2017; komission suositus tehokkaista toimenpiteistä laittoman verkkosisällön torjumiseksi, C(2018)1177, 1.3.2018.

⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi N:o 2001/95/EY, annettu 3 päivänä joulukuuta 2001, yleisestä tuoteturvallisuudesta, EYVL L 11, 15.1.2002, s. 4.

a) Tuoteturvallisuuden nopean hälytysjärjestelmän uudistaminen

Tuoteturvallisuuden nopean hälytysjärjestelmän toimintaa hallinnoi Euroopan komissio. Sen avulla varmistetaan, että koko EU:n alueelta saadut tiedot markkinoilta poistetuista ja/tai kuluttajamarkkinoilta vedetyistä vaarallisista non-food-tuotteista jaetaan nopeasti jäsenvaltioille ja komissiolle.

Muiden toimien lisäksi komissio tarkistaa nopean hälytysjärjestelmän ohjeistuksia markkinavalvontaviranomaisten toiminnan tehostamiseksi ja kuluttajien etujen maksimoimiseksi.

b) Koordinoitun markkinavalvonnan tehokas hyödyntäminen

Komissio on rahoittanut tuoteturvallisuutta koskevia koordinoituja markkinavalvontatoimia sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi kuluttajien kannalta. Tämä on johtanut yli 25 koordinoitua markkinavalvontatoimeen useilla (esimerkiksi lelujen ja lastenhoitotuotteiden) tuotealoilla. Komissio tukee edelleen EU:n viranomaisten yhteisiä toimia tiedon jakamisen helpottamiseksi ja markkinavalvontaviranomaisten verkoston vahvistamiseksi. Nämä toimet liittyvät myös komission asetusehdotukseen⁴⁵ tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa varten. Tämän tuen myötä vaarallisten tuotteiden seuranta ja markkinoilta poistaminen helpottuvat kaikkialla EU:ssa.

Edellä mainitussa komission asetusehdotuksessa tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa varten pyritään lujittamaan tuotteiden markkinavalvontatoimien puitteita sekä sisämarkkinoilla että EU:n ulkorajoilla esimerkiksi rakenteellisella markkinavalvonnan yhteistyövaihdolla kansainvälisten kumppaneiden kanssa.

4. Kansainvälinen yhteistyö

a) Yhteistyösopimukset koordinoinnin tehostamiseksi EU:n ulkopuolisten kumppaneiden kanssa

Kuluttajalainsäädäntöä valvovilla elimillä on hyvin samankaltaiset (tai jopa täysin samanlaiset) liiketoimintakäytännöt ja markkinointistrategiat ympäri maailmaa. Näiden kysymysten koordinoitu hoitaminen voi johtaa vain yritysten parempaan vaatimustenmukaisuuteen.

Komissio aikoo kehittää kahden- tai monenvälisiä sopimuksia, jotka koskevat kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa toteutettavaa yhteistyötä EU:n ja tärkeimpien lainkäyttöalueiden, kuten Yhdysvaltojen ja Kanadan ja tulevaisuudessa Kiinan, välillä.

Tätä kansainvälistä yhteistyötä helpotetaan aiempaa vahvemalla tarkistettuun kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettuun asetukseen perustuvalla julkisten täytäntöönpanotoimista vastaavien viranomaisten koordinoinnin kehyksellä, jota voidaan käyttää lähtökohtana kolmansien maiden kanssa tehtävien yhteistyösopimusten laatimiselle.

⁴⁵ COM(2017) 795 final, 19.12.2017.

Näillä sopimuksilla voitaisiin luoda mekanismeja viranomaisten keskinäistä avunantoa varten; digitaaliseen talouteen mukautettuja yhteistyövälineitä maailmanlaajuisiin petoksiin käytettyjen verkkosivujen torjumiseksi; uusi ”yhden luukun” menettely, jolla voidaan puuttua kansainvälisten yritysten globaalilla tasolla tekemiin laajalle levinneisiin kuluttajien oikeuksien rikkomuksiin; ja tehokkaampi valvontajärjestelmä.

b) Tuoteturvallisuus: maailmanlaajuinen haaste

Tuotteiden toimitusketjut ovat maailmanlaajuisia, ja kuluttajat voivat helposti ostaa tuotteita EU:n ulkopuolelta suoraan verkon välityksellä. Tämän vuoksi kansainvälinen yhteistyö on erittäin tärkeä tekijä EU:n kuluttajien suojelemisessa. Jotta markkinavalvonta toimisi mahdollisimman tehokkaasti EU:n jäsenvaltioissa, tuoteturvallisuutta koskevaa yhteistyötä tarvitaan sekä tuottajamaiden että niiden maiden kanssa, joiden markkinoilla on vastaavia tuotteita.

Komissio tehostaa Kiinan kanssa tehtävää yhteistyötä⁴⁶ ja lisää valmistajien tietämystä EU:n tuoteturvallisuusvaatimuksista. Komissio tukee myös kansainvälisiä aloitteita, joilla parannetaan verkossa myytävien tuotteiden turvallisuutta maailmanlaajuisella tasolla.

Komissio myös jatkaa tehokkaan kuluttajansuojan edistämistä tulevaisuudessa kahden- ja monenvälisissä kauppaneuvotteluissa. Se tekee tämän sisällyttämällä kauppasopimukseen erityiset tuoteturvallisuusyhteistyötä koskevat säännöt. Niiden avulla voidaan tarvittaessa vaihtaa tietoa vaarallisista tuotteista myös tuottajamaiden kanssa.

5. KULUTTAJIEN YHDENVERTAISEN KOHTELUN VARMISTAMINEN SISÄMARKKINOILLA: KULUTUSTAVAROIDEN LAATUERO-ONGELMAAN PUUTTUMINEN

Vuoden 2017 puheessaan unionin tilasta presidentti Juncker sanoi: ”*En voi hyväksyä sitä, että joissakin osissa Eurooppaa [...] myynnissä olevien elintarvikkeiden laatu on heikompaa kuin toisissa, vaikka pakkaus on samanlainen ja tuotemerkki sama. [...] meidän on nyt annettava kansallisille viranomaisille vahvemmat toimivaltuudet keskeyttää nämä laittomat käytänteet kaikkialla.*”

Komissio on jo toteuttanut useita tärkeitä toimia puuttuakseen ongelmaan.

Komissio hyväksyi syyskuussa 2017⁴⁷ **EU:n elintarvike- ja kuluttajalainsäädäntöjen soveltamista koskevia suuntaviivoja**, joiden avulla puututaan tuotteiden laatueroja koskevaan ongelmaan. Suuntaviivoilla pyritään auttamaan kansallisia viranomaisia määrittämään, rikkooko yritys EU:n lainsäädäntöä myydessään samalla tuotemerkillä tuotteita, jotka eri maissa koostuvat eri ainesosista.

⁴⁶ Vuonna 2017 yli puolet EU:n nopean hälytyksen järjestelmässä ilmoitetuista vaarallisista non-food-tuotteista oli peräisin Kiinasta. Ks. vuosikertomus, https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/content/pages/rape_x/reports/index_en.htm

⁴⁷ Komission tiedonanto C(2017) 6532, annettu 26.9.2017, EU:n elintarvike- ja kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisesta tuotteiden laatueroihin – Elintarvikkeet

Komissio on pyytänyt **keskusteluissaan teollisuudenalan edustajien kanssa** yrityksiä lopettamaan perusteettomat ja harhaanjohtavat tuotteiden erilaistamiskäytännöt, jotka eivät vastaa markkinavaatimuksia. Jotkut tuottajat ovat jo alkaneet mukauttaa tuotteidensa koostumusta varmistaakseen, että kaikkialla EU:ssa myydään samaa tuotetta, ja on odotettavissa, että tuottajien käyttämiin erilaistamis- ja kuluttajietäätösstrategioihin tulee muutoksia.

Komissio on tarjonnut **rahoitusta täytäntöönpanon tukemiseksi** EU:n jäsenvaltioissa ja **elintarvikkeiden vertailevaa testausta koskevan yhteisen lähestymistavan** kehittämiseksi. Komission Yhteisessä tutkimuskeskuksessa tätä menetelmää kehitetään 16 jäsenvaltion ja sidosryhmän tuella. Sitä koskeva testauskampanja käynnistetään toukokuussa 2018. Testi kattaa yleisimpien tuotteiden tuotekorin, johon on otettu mukaan useimpien jäsenvaltioiden markkinoilla myytäviä tuotteita, ja siihen sisältyy kemiallisia ja aistinvaraisia testejä. Ensimmäisten tulosten odotetaan olevan saatavilla vuoden 2018 lopussa. Tarvittaessa komissio käsittelee yhdessä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa yhteisen tuotekorin testauksesta saatujen ensimmäisten testitulosten perusteella esiin nousseita kysymyksiä.

Tämän käynnissä olevan työn ohella komissio arvioi, että useat ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen puitteissa ehdotetut toimenpiteet, erityisesti laittomista käytännöistä aiheutuvien seuraamusten tiukentaminen, harhaanjohtettujen kuluttajien yksilölliset ja kollektiiviset oikeussuojakeinot, johtavat siihen, että kuluttajien harhauttaminen markkinoimalla laadultaan eroavia tuotteita samoina on elinkeinonharjoittajille vaikeampaa ja kalliimpaa.

Liiketoimintaa harjoittavat toimijat voivat vapaasti markkinoida ja myydä koostumukseltaan tai ominaisuuksiltaan erilaisia tuotteita ja räätälöidä tuotteitaan kuluttajien paikallisten mieltymysten mukaan. Ne voivat myös vastata erilaisiin kysynnän trendeihin ja huomioida logistiikan tilanteen ja uuden teknologian, kunhan ne noudattavat täysimääräisesti EU:n lainsäädäntöä, esimerkiksi tuoteturvallisuutta ja pakkausmerkintöjä koskevia vaatimuksia ja muuta horisontaalista tai alakohtaista lainsäädäntöä. Samaa tuotemerkkiä edustavilla tuotteilla saattaa poikkeuksellisesti olla erilaiset ominaisuudet. Merkittävästi erilainen koostumus tuotemerkiltään täysin samoissa tuotteissa voi kuitenkin olla ongelmallista, jos kyseisiä tuotteita markkinoidaan kuluttajaa mahdollisesti harhaan johtavalla tavalla.

Jotta olisi täysin selkeää, että EU:n lainsäädännössä kielletään perusteeton ja harhaanjohtava tuotteiden erilaistaminen sisämarkkinoilla, komissio aikoo antaa nykyistä selkeämmät säännöt, jotta voidaan varmistaa, että kansalliset viranomaiset voivat torjua epäoikeudenmukaisia käytäntöjä nykyistä helpommin. Tämän vuoksi komissio ehdottaa sopimattomista kaupallisista menettelyistä annettuun direktiiviin yksiselitteistä säännöstä, jonka mukaan sellaisten tuotteiden markkinoiminen täysin samanlaisina kuin useassa muussa jäsenvaltiossa kaupan pidetty tuote, vaikka kyseisten tuotteiden koostumus tai ominaisuudet eroavat huomattavasti toisistaan, on mainitun direktiivin 6 artiklassa tarkoitettu harhaanjohtava toimi.

6. TIEDON LISÄÄMINEN JA VALMIUKSIEN KEHITTÄMINEN

Komission vuonna 2017 tekemässä kuluttajansuojasääntöjen arvioinnissa (toimivuustarkastus) todettiin EU:n kuluttajalainsäädännön noudattamisen alhaiseen tasoon liittyvän se, että kuluttajilla ja elinkeinonharjoittajilla on vain vähän tietoa heitä koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista. Tietämyksen määrä myös vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Kuluttajien ilmoittamien ongelmien osuus oli 20 prosenttia vuonna 2016 eli sama kuin vuonna 2008. Kymmenessä vuodessa parannusta on siis tapahtunut vain vähän tai ei lainkaan. Samaan aikaan esimerkiksi vain 41 prosenttia EU:n kansalaisista tiesi, että heillä on EU:n lainsäädännön mukaan oikeus saada viallinen tuote korjatuksi ilmaiseksi tai korvatuksi.

Komissio toteuttaa vuonna 2018 ja sen jälkeen jäljempänä esitetyt toimenpiteet kuluttajaoikeuksien tuntemuksen parantamiseksi ja EU:n kuluttajalainsäädännön uudenlaisen noudattamiskulttuurin edistämiseksi.

6.1 Kuluttajavuoropuhelut ja kuluttajaviestinnän kampanja

Komissio aloitti marraskuussa 2017 osana ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitetta laajan keskustelun tavoitteenaan tuoda yhteen sidosryhmiä, jotka työskentelevät kuluttajaoikeuksien edistämiseksi EU:ssa. Keskustelun aiheena on EU:n kuluttajansuojasääntöjen uudistaminen vastaamaan 2000-luvun vaatimuksia⁴⁸.

Komissiojärjestää osana tätä aloitetta jäsenvaltioissa useita maakohtaisia kuluttajavuoropuheluita vuoden 2018 aikana. Vuoropuheluiden tarkoituksena on kertoa ihmisille, millaisia toimia EU tekee kuluttajien hyväksi, ja kuunnella kuluttajien näkemyksiä siitä, miten EU voisi paremmin puuttua heille merkityksellisiin ongelmiin.

Komissio toteuttaa vuonna 2018 kattavan viestintäkampanjan, jotta eurooppalaiset saisivat enemmän tietoa nykyisistä kuluttajan oikeuksista EU:ssa. Kampanja keskittyy erityisesti, mutta ei yksinomaan, niihin jäsenvaltioihin, joiden kansalaisilla on osoittautunut olevan vähiten tietoa kuluttajien oikeuksista.

6.2 Koulutus, koulutus, valmiuksien kehittäminen ja muut tiedotuksen työkalut

- Maaliskuussa 2018 avattiin *Consumer Law Ready* -hankkeen verkkosivut⁴⁹. Tämän hankkeen tavoitteena on antaa pienille ja keskisuurille yrityksille koulutusta EU:n kuluttajalainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä, jotta ne voisivat helpommin noudattaa oikeudellisia vaatimuksiaan. Hankkeesta vastaa konsortio, johon kuuluu kuluttajajärjestöjä ja elinkeinoelämän järjestöjä. Nämä järjestöt kouluttavat johtavia kouluttajia, jotka puolestaan kouluttavat paikallisia kouluttajia kaikissa jäsenvaltioissa. Paikalliset kouluttajat puolestaan tarjoavat koulutusta pk-yrityksille. Tällä kerrannaisvaikutuksella varmistetaan, että tiedot leviävät laajalle.
- Vuoden 2018 kolmannella neljänneksellä avataan uusi kuluttajalainsäädännön tietokanta osana Euroopan oikeusportaalia⁵⁰. Se tarjoaa kaikille, erityisesti oikeusalan

⁴⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-5047_en.htm

⁴⁹ www.ConsumerLawReady.eu. *Consumer Law Ready* on Euroopan komission järjestämä pilottihanke, joka on aloitettu Euroopan parlamentin pyynnöstä.

⁵⁰ <https://e-justice.europa.eu/home.do>

ammattilaisille ja täytäntöönpanon valvonnasta vastaaville viranomaisille, pääsyn kansallisiin sääntöihin, joilla EU:n keskeiset kuluttajansuojaa koskevat direktiivit on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Se antaa myös mahdollisuuden tutustua asiaa koskevaan jäsenvaltioiden ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä kansalliseen hallintokäytäntöön.

- Euroopan komissio on käynnistänyt eurooppalaisten yritysten *itsesääntelyaloitteen*, joka koskee kuluttajille annettavien tietojen, esimerkiksi vakioehtojen, selkeämmän esittämisen keskeisiä periaatteita. Tämän aloitteen tulosten odotetaan olevan saatavilla kesällä 2018.
- Komissio kehittää vuoden 2019 alkuun mennessä *ohjeita, jotka koskevat kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettua direktiiviä 93/13/ETY*. Tämä direktiivi suojaa eurooppalaisia kuluttajia elinkeinonharjoittajien käyttämiltä sopimusten kohtuuttomilta vakioehdoilta. REFIT-toimivuustarkastuksessa havaittiin, että kuluttajasopimusten kohtuuttomia ehtoja koskevan direktiivin periaatteisiin perustuva lähestymistapa on edelleen tehokas ja pitää osaltaan yllä kuluttajansuojan korkeaa tasoa. Ohjeet perustuvat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamiin lukuisiin tuomioihin, ja niiden tavoitteena on selventää direktiivin soveltamisen yhteydessä esiin tulleita kysymyksiä esimerkiksi kohtuuttomien sopimusehtojen esitovan luonteen oikeudellisista seurauksista ja kansallisten tuomioistuinten velvollisuudesta arvioida omasta aloitteestaan, onko direktiivin 93/13/ETY soveltamisalaan kuuluva sopimusehto kohtuuton.
- Komissio on sitoutunut jatkamaan kuluttajavalistustyötään, sillä vain asioista perillä olevat kuluttajat voivat käyttää oikeuksiaan tehokkaasti. Meneillään olevia menestyksekkäitä kuluttajavalistushankkeita, kuten *Consumer Classroom* -hanketta, voitaisiin laajentaa jakamalla tietoa, jolla vaikutetaan myös muiden kohderyhmien käyttäytymiseen ja jossa huomioidaan etenkin haavoittuvat kuluttajat.
- Komissio jatkaa ponnistelujaan *kuluttajajärjestöjen valmiuksien kehittämiseksi* nykyistä monipuolisemmilla keinoilla. Se pyrkii esimerkiksi vahvistamaan kuluttajajärjestöjen roolia valvojina ja kansalaisyhteiskunnan tärkeinä pilareina maissa, joissa niiden asema on edelleen suhteellisen heikko. Niiden osaamista ja ääntä kansallisessa päätöksenteossa olisi myös vahvistettava.

7. KULUTTAJAPOLITIIKAN VALMISTELU TULEVIA HAASTEITA VARTEN

Vaikka ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -paketilla puututaan kuluttajansuojan tärkeimpiin haasteisiin tämän päivän EU:ssa, markkinat luonnollisesti kehittyvät ja muuttuvat nopeaan tahtiin, ja myös kuluttajalainsäädännön on pystyttävä mukautumaan ja kehittymään, jotta se pysyisi merkityksellisenä ja kykenisi vastaamaan uusiin kuluttajille haasteellisiin aloihin. Nämä voivat liittyä uusiin monimutkaisiin ja epäselviin kaupankäyntitoimiin. Komissio seuraa edelleen kuluttajamarkkinoita esille nousevien uusien kysymysten tunnistamiseksi ja lisää käyttäytymistietämystään avuksi päätöksentekoon.

Komissio kartoittaa parhaillaan seuraavia aloja:

- **Keinoäly.** Tekoälyteknologiat tarjoavat kuluttajalle suuria mahdollisuuksia. Samalla ne voivat tuoda esiin haasteita, jotka liittyvät i) näiden teknologioiden monimutkaisuuteen ja niihin mahdollisesti liittyvään läpinäkyvyyden puutteeseen, ii) käyttäjien puutteelliseen hallintavaltaan tuottamiinsa tietoihin nähden tai iii) syrjintään, ennakkoluuloihin, turvallisuuteen ja vahingonkorvauksiin. Komissio tekee lisätutkimuksia yksilöidäkseen parhaat keinot näiden teknologioiden läpinäkyvyyden lisäämiseksi.⁵¹ Komissio tukee myös sekä kansallisia että EU:n tason kuluttajajärjestöjä, jotta ne voivat lisätä kuluttajien luottamusta tarjoamalla tietoa keinoälypohjaisista sovelluksista ja edistämällä niiden läpinäkyvyyttä.
- **Esineiden internet.** Vuoteen 2020 mennessä EU:ssa arvioidaan olevan 6 miljardia internetiin liitettyä tuotetta, ja maailmanlaajuisesti niitä arvioidaan olevan 25 miljardia⁵². On tärkeää varmistaa, että nämä tuotteet ja teknologiat ovat kuluttajien kannalta turvallisia. Samalla on kuitenkin myös varmistettava tuotteiden laaja valikoima ja se, ettei innovaatiota tukahduteta. Komissio arvioi, onko nykyinen tuoteturvallisuutta koskeva lainsäädäntö tarkoitukseensa sopiva, kun otetaan huomioon näiden uusien teknologioiden tuomat uudet haasteet, tai onko lainsäädännössä mahdollisesti puutteita, jotka olisi korjattava. Komissio tutkii tämän vuoksi edelleen kyberturvallisuuden⁵³ ja tuoteturvallisuuden välisiä yhteyksiä tunnistaakseen tuotesuunnittelussa käytettävät välineet, joilla tuoteturvallisuutta voidaan parantaa. Komissio on myös perustanut asiantuntijaryhmän, joka arvioi, missä määrin nykyiset vastuujärjestelmät mukautuvat markkinoiden uusiin realiteetteihin uusien teknologioiden, esimerkiksi tekoälyn, kehittyneen robotiikan, esineiden internetin ja kyberturvallisuuskysymysten, kehittymisen jälkeen.
- **Mobiilikauppa.** Mobiilikaupan merkitys kasvaa jatkuvasti, mikä voi tehdä kuluttajan haavoittuvaksi eri tavoin, esimerkiksi sen vuoksi, miten vaaditut tiedot esitetään kuluttajille. Komissio käynnistää käyttäytymistutkimuksen, jossa keskitytään verkossa käytettävien markkinointi- ja tiedonantokäytäntöjen kuluttajavaikutuksiin. Tutkimuksessa keskitytään vähittäisrahoituspalveluihin, erityisesti niiden markkinointiin ja myyntiin mobiililaitteilla.
- **Kestävä kulutus.** Kulutuksen maailmanlaajuinen kasvu lisää ympäristöön kohdistuvia paineita. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että kuluttajien saatavilla on kestäviä tuotteita ja palveluita ja että kuluttajia kannustetaan nykyistä kestävämpiin kulutusvalintoihin. Kuluttajien kiinnostus kestäviä tuotteita kohtaan kasvaa; heille on annettava valmiudet tehdä tietoon perustuvia ostopäätöksiä ja tarjottava helposti saatavilla olevia ympäristöystävällisiä tuotteita. Tarvitaan lisää toimia, joiden avulla kuluttajat saavat lisää tietoa EU:n merkintäjärjestelmistä⁵⁴, kuten EU-

⁵¹ Komissio aikoo antaa 25. huhtikuuta 2018 tekoälyä koskevan tiedonannon.

⁵² Gartnerin raportti (2013) ”Predicts 2015: The Internet of Things.” Sivusto osoitteessa <http://www.gartner.com/newsroom/id/2970017>, STAMFORD, Connecticut, 12.12.2013.

⁵³ Ks. myös komission syyskuussa 2017 hyväksymä kyberturvallisuuspaketti, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-477_fi

⁵⁴ Esimerkiksi EU-ympäristömerkki (non-food-tuotteissa ja palveluissa), EU:n luomumerkki (elintarvikkeissa), EU:n energiamerkki (kotitalouskoneissa), autojen merkintöjä koskeva EU:n direktiivi (uusien autojen

ympäristömerkistä, ja joiden avulla voidaan varmistaa, että kuluttajat ovat ymmärtäneet tiedot hyvin.

”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen toimilla edistetään ympäristönsuojelua, sillä tehostettu valvonta ja kuluttajien paremmat mahdollisuudet käyttää yksilöllisiä oikeussuojakeinoja hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä vastaan voivat estää vääriä ympäristöväitteitä tai suunnitellun vanhenemisen käytäntöjä. Tällä tavoin ne täydentävät kiertotaloutta koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa⁵⁵. Tähän kuuluu esimerkiksi tuotteiden ennenaikaista vanhenemista koskeva tutkimus⁵⁶ ja ympäristöjalanjälkeä koskevia pilottihankkeita⁵⁷, joiden tavoitteena on rajoittaa vääriä väitteitä yhdenmukaistetulla menetelmällä ilmoitettujen ympäristötietojen laskemiseksi ja todentamiseksi.

8. PÄÄTELMÄT

”Kuluttajat vahvempaan asemaan” on Junckerin komission painopisteitä. Viime vuosina on jo saatu paljon aikaan kuluttajien oikeuksien ja liiketoiminnan varmuuden parantamiseksi esimerkiksi sisällön rajatylittävän siirrettävyyden, verkkovierailumaksujen ja maarajoitusten sekä energia-alan osalta. Nämä saavutukset on nyt pantava täysimääräisinä täytäntöön ja niitä on täydennettävä nykyaikaistetuilla kuluttajansuojasäännöillä, joilla voidaan vastata nykyisten nopeasti kehittyvien markkinoiden haasteisiin, sekä sääntöjen tehokkaalla yksityis- ja julkisoikeudellisella valvonnalla sekä nykyistä paremmilla hyvitysmahdollisuuksilla. Nämä ovat tämän tiedonannon ja siihen liittyvien ehdotusten tavoitteet. Ne tuovat konkreettisia muutoksia, jotka ovat kuluttajille ja kuluttajien luottamukseen perustuvalla taloudella hyödyksi.

Yleisesti tässä tiedonannossa esitetyt ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteeseen liittyvät ehdotukset ja aloitteet tuovat selkeitä etuja valinnanvapautta ja oikeudenmukaisuutta arvostaville eurooppalaisille kuluttajille sekä eurooppalaisille yrityksille, jotka hakevat koko sisämarkkina-alueen kattavaa varmuutta ja luottamusta.

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostossa kokoontuneita jäsenvaltioita työskentelemään yhdessä tulevan vuoden aikana voidakseen sopia ehdotetuista lainsäädäntömuutoksista, jotta ne voidaan sisällyttää yhteisön lainsäädäntöön ennen vuoden 2019 toukokuussa pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja. Tarvitaan nykyistä laajempaa osallistumista, jotta kaikki sidosryhmät saadaan mukaan julkiseen keskusteluun siitä, kuinka kuluttajien huolenaiheet voidaan parhaiten ratkaista ja millaisia haasteita tulevaisuudessa on odotettavissa. Edistääkseen näitä julkisia keskusteluja komissio tekee seuraavan vuoden aikana yhteistyötä jäsenvaltioiden ja kaikkien sidosryhmien kanssa.

hiilidioksidi- ja polttoainekulutus), EU:n rengasmerkintäasetus (märkäpito, rengasmelu ja vierintävastus), elintarviketuotteisiin liittyvät päiväysmerkinnät elintarviketehteen ehkäisemiseksi, ekologista suunnittelua koskevat tietovaatimukset jne.

⁵⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

⁵⁶ Esimerkiksi <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/ce-sc5-02-2018.html>

⁵⁷ http://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/ef_pilots.htm

”Kuluttajat vahvempaan asemaan” -aloitteen avulla sekä eurooppalaisille kuluttajille että yrityksille taataan niiden tarvitsema varmuus ja suojele. Toimien tavoitteena on lisätä kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia, edistää oikeudenmukaisuutta ja vahvistaa luottamusta sisämarkkinoilla. Näiden toimien avulla varmistetaan, ettei Euroopan unionissa ole toisen luokan kuluttajia, että Euroopan yritysten toimintaan sovelletaan tämän päivän haasteiden kannalta tarkoituksenmukaista sääntelykehystä ja että kaikilla sisämarkkinoilla toimivilla yrityksillä on tasapuoliset toimintaedellytykset.