

Bryssel 23.5.2017
COM(2017) 259 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kertomus 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 25 päivänä lokakuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU soveltamisesta

{SWD(2017) 169 final}

{SWD(2017) 170 final}

Kertomus 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 25 päivänä lokakuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU soveltamisesta

1. Johdanto

Kuluttajanoikeuksia koskeva direktiivi 2011/83/EU¹, jäljempänä 'direktiivi' tai 'kuluttajanoikeusdirektiivi', annettiin 25. lokakuuta 2011. Direktiivin tarkoituksena on saavuttaa kuluttajansuojan korkea taso kaikkialla EU:ssa ja edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa yhdenmukaistamalla kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä sopimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten tiettyjä osia.

Direktiivi oli saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä viimeistään 13. joulukuuta 2013, ja sitä oli määrä soveltaa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa 13. kesäkuuta 2014 alkaen.

Direktiivin 30 artiklan mukaan komission on annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus direktiivin ja erityisesti sen digitaalista sisältöä ja peruuttamisoikeutta koskevien säännösten soveltamisesta.

Komissio on arvioinut direktiivin seuraavien perusteella:

- ulkoinen tutkimus direktiivin soveltamisesta²
- Euroopan talous- ja sosiaalikomitean tiedonanto³
- useat sidosryhmien kuulemiset⁴ sekä
- muut tietolähteet⁵.

Arvioinnista on laadittu komission yksiköiden valmisteluasiakirja, joka täydentää tätä kertomusta, jossa esitetään arvioinnin tärkeimmät tulokset. Koska direktiivi arvioitiin alle kolme vuotta siitä, kun direktiivin kansallisten täytäntöönpanosäädösten oli määrä tulla voimaan, tietopohjaa on suhteellisen vähän. Direktiivin täytäntöönpano on vasta alkuvaiheessa, minkä vuoksi tarkoituksena oli arvioida, miten direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä oli edistytty, ja sen soveltamisen ensivaiheita.

Direktiivi arvioitiin rinnakkain EU:n kuluttaja- ja markkinointilainsäädännön laajemman REFIT-toimivuustarkastuksen yhteydessä, ja direktiivin arvioinnin tuloksia hyödynnettiin

¹ EUVL L 304, 22.11.2011, s. 64.

² Tutkimuksen suoritti Risk & Policy Analysts Ltd:n johtama konsortio, ja sen loppuraportti on saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

³ ETSK:n tiedonanto: Kuluttajansuojadirektiivi (arviointi) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.39555>

⁴ Ulkoisen konsultin tutkimusta varten suorittamat kuulemiset (verkkokysely ja kuluttajien, elinkeinonharjoittajien, kansallisten kuluttaja- ja ammattijärjestöjen, lainvalvontaviranomaisten, ministeriöiden ja EU-kuluttajaneuvontakeskusten haastattelut); julkinen verkkokuuleminen (touko-syyskuussa 2016); toimivuustarkastuksia suorittavan sidosryhmien kuulemisryhmän ja olemassa olevien verkostojen (kuten eurooppalainen neuvoo-antava kuluttajaryhmä, kuluttajapolitiikkaa käsittelevä johtavien virkamiesten verkosto) kokoukset; vuoden 2016 Euroopan kuluttajakonferenssissa käydyt keskustelut.

⁵ Valituksiin liittyvien tietojen, direktiivin tehotarkastusten tulosten (sweep) (kansallisten viranomaisten suorittamat komission koordinoimat tarkastustoimet, katso alaviite 11), haamuasiointitutkimusten ja käyttäytymistutkimusten sekä kuluttaja-asioita jakamistaloudessa koskevan kartoitustutkimuksen tulosten analysointi.

toimivuustarkastusta koskevassa lopullisessa kertomuksessa⁶. Lisäksi useita toimivuustarkastuksen osana suoritettuja konsultointitoimia (kuten sidosryhmien kuulemisryhmä ja kuluttajakonferenssi) käytettiin näkemysten ja tietojen keräämiseksi direktiivin arviointia varten.

2. Direktiivin tavoite ja tärkeimmät säännökset

Kuluttajanoikeusdirektiivillä kumottiin kuluttajansuojasta etäsopimuksissa annettu direktiivi 97/7/EY ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa neuvoteltuja sopimuksia koskevasta kuluttajansuojasta annettu direktiivi 85/577/ETY. Kuluttajanoikeusdirektiivissä säädettiin täysin yhdenmukaistetut säännöt tavaroita ja palveluita koskevia etäsopimuksia (verkkosopimukset) ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjä sopimuksia sekä digitaalista sisältöä varten. Lisäksi kuluttajanoikeusdirektiivillä muutettiin joitakin kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin 93/13/ETY ja kulutustavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevista tietyistä seikoista annetun direktiivin 1999/44/EY säännöksiä.

Direktiivin 1 artiklassa säädetään, että direktiivin yleistavoitteena on saavuttaa kuluttajansuojan korkea taso kaikkialla EU:ssa ja myötävaikuttaa sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan yhdenmukaistamalla kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä sopimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten tiettyjä osia.

Direktiivin johdanto-osan 4 kappaleessa todetaan, että yhdenmukaistaminen on välttämätöntä, jotta saataisiin aikaan todelliset kuluttajan sisämarkkinat, joilla vallitsee asianmukainen tasapaino kuluttajansuojan korkean tason ja yritysten kilpailukyvyn välillä.

Elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiä, muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjä sopimuksia ja etäsopimuksia koskevissa aiemmissä direktiiveissä säädettiin asiaankuuluvien kuluttajansuojasääntöjen yhdenmukaistamisen vähimmäistasosta, kun taas tässä kuluttajanoikeusdirektiivissä pyritään täydelliseen yhdenmukaistamiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot eivät saa kansallisessa lainsäädännössään pitää voimassa tai ottaa käyttöön direktiivistä poikkeavia säännöksiä, ellei direktiivissä toisin määrätä (4 artikla).

Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevia lisävaatimuksia elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjen sopimusten osalta (5 artiklan 4 kohta) sekä käyttää sääntelymahdollisuuksia kansallisessa lainsäädännössään kuudella alalla. Jäsenvaltioiden on raportoitava kyseisten sääntelymahdollisuuksien käytöstä, ja komissio on asettanut raportit saataville komission verkkosivustolla direktiivin 29 artiklan mukaisesti.

Eniten käytettyjä sääntelymahdollisuuksia ovat seuraavat⁷:

⁶ Lopullinen kertomus on saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

⁷ Lisätietoja on saatavilla taulukoista, jotka on julkaistu osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf

- 20 jäsenvaltiota ei sovelleta direktiivin säännöksiä sellaisiin muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyihin sopimuksiin, joiden mukaan maksu, joka kuluttajan on suoritettava, on enintään 50 euroa (tai kansallisessa lainsäädännössä säädetty pienempi rahasumma) (direktiivin 3 artiklan 4 kohta)
- 15 jäsenvaltiota on säätänyt etäsopimuksiin ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyihin sopimuksiin liittyviä tietoja koskevat kielivaatimukset sen varmistamiseksi, että kuluttaja ymmärtää annetut tiedot helposti (direktiivin 6 artiklan 7 kohta)
- 7 jäsenvaltiota päätti yksinkertaistetusta tiedonantajärjestelmästä sellaisten muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjen sopimusten osalta, joissa kuluttaja on nimenomaisesti pyytänyt alle 200 euron arvoisia korjaus- tai huoltotöitä (direktiivin 7 artiklan 4 kohta)
- 16 jäsenvaltiota edellyttää puhelimitse tehtyjen sopimusten vahvistamista kirjallisesti (direktiivin 8 artiklan 6 kohta).

Aiemmasta, direktiivissä 97/7/EY ja direktiivissä 85/577/ETY säädetyistä lainsäädännön vähimmäistason yhdenmukaistamista koskevasta kehyksestä poiketen kuluttajanoikeusdirektiivin uudet säännökset koskevat seuraavia asioita:

- ennen elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtävän sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevien vaatimusten yhdenmukaistaminen edelleen (5 artiklan 1 kohta) sekä ennen etäsopimuksen ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtävän sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevien vaatimusten täydellinen yhdenmukaistaminen (6 artiklan 1 kohta)
- digitaalisen sisällön sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan digitaalista sisältöä koskevilla erityisillä säännöksillä, jotka koskevat muun muassa tietoja toimivuudesta ja yhteentoimivuudesta sekä peruuttamisoikeutta (5 artiklan 1 kohdan g ja h alakohta, 6 artiklan 1 kohdan r ja s alakohta, 9 artiklan 2 kohdan c alakohta, 14 artiklan 4 kohdan b alakohta ja 16 artiklan m alakohta)
- etäsopimuksia ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjä sopimuksia koskevat muotovaatimukset, esimerkiksi ns. näppäinsäännös sellaisten tilausten osalta, joihin liittyy maksuvelvollisuus (7 ja 8 artikla)
- etäsopimusten ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjen sopimusten täysin yhdenmukaistettu 14 päivän peruuttamisaika (joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta (16 artikla)) sekä selkeämmät palautusoikeudet (9–15 artikla)
- uudet luovutusta ja vaaranvastuun siirtymistä koskevat säännöt (18 ja 20 artikla)
- puhelujen perushintaa koskeva vaatimus, silloin kun kuluttaja soittaa elinkeinonharjoittajalle tehtyyn sopimukseen liittyvissä asioissa (21 artikla)
- kielto periä perusteettomia maksuja, jotka liittyvät maksuvälineeseen (19 artikla) ja oletusvalintoihin (22 artikla)
- kuluttajan vapauttaminen velvollisuudesta maksaa sellaisesta tavarantoimituksesta tai palvelun suorituksesta, jota ei ole tilattu (toimitukset ja suoritukset, joita ei ole tilattu, 27 artikla)

- EU:n laajuisen malliperuuttamislomakkeen käyttöönotto (6 artiklan 1 kohdan h alakohta ja 11 artikla, liitteessä I oleva B osa).

3. Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpano

Direktiivin 28 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot hyväksyvät ja julkaisevat kansalliset säännökset direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 13. joulukuuta 2013, jotta kyseisiä säännöksiä voidaan soveltaa 13. kesäkuuta 2014 alkaen.

Avustukseen jäsenvaltioita tässä tehtävässä komissio järjesti lokakuun 2012 ja huhtikuun 2014 välisenä aikana viisi työpajaa, joissa käsiteltiin direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä⁸. Tästä huolimatta 17 jäsenvaltiota⁹ ei ollut saattanut direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään määräaikaan mennessä, ja direktiiviä sovellettiin kaikissa 28 jäsenvaltiossa vasta vuoden 2014 lopusta alkaen.

Jäsenvaltiot sovelsivat erilaisia tapoja direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä: osa jäsenvaltioista saattoi direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä sisällyttämällä sen voimassa oleviin lakeihin (esimerkiksi siviililakeihin), kun taas toiset jäsenvaltiot hyväksyivät uuden säädöksen, jolla direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä lähes sanatarkasti, ja osa jäsenvaltioista yhdisti nämä kaksi lähestymistapaa.

Komissio suoritti laajan tarkastuksen direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa ja käynnisti tämän johdosta 21 kahdenvälistä jäsenneelyä vuoropuhelua asianosaisten kansallisten viranomaisten kanssa (niin kutsutut EU Pilot -tapaukset). Tarkastuksesta ilmeni, että useimmat jäsenvaltiot olivat aluksi jättäneet useita määritelmiä ja keskeisiä käsitteitä saattamatta osaksi kansallista lainsäädäntöään. Vaikka kyseiset jäsenvaltiot ovat tehneet tai ehdottaneet merkittäviä muutoksia kansallisiin täytäntöönpanolakeihin näiden ongelmien korjaamiseksi ja lainsäädäntönsä saattamiseksi direktiivin mukaiseksi, komissio jatkaa kahdenvälistä vuoropuheluaan useimpien jäsenvaltioiden kanssa direktiivin täyden soveltamisen varmistamiseksi. Vaikka direktiivin puutteellinen tai virheellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä vaikuttaa selvästi direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, Euroopan komissiolla on vain vähän tietoja niistä käytännön vaikutuksista, joita direktiivin viivästynyt ja/tai virheellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on aiheuttanut, sillä mainitut EU Pilot -tapaukset (yhtä tapausta lukuun ottamatta) käynnistettiin oma-aloitteisesti, ei valitusten perusteella.

Kesäkuussa 2014 komission yksiköt antoivat kuluttajanoikeusdirektiiviä koskevan ohjeasiakirjan¹⁰, jäljempänä 'ohjeasiakirja', direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanosta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten sekä elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien sidosryhmien kuulemisen jälkeen. Ohjeasiakirjan tavoitteena on auttaa kansallisia viranomaisia ja tuomioistuimia soveltamaan direktiiviä

⁸ Työpajat järjestettiin 5. lokakuuta 2012, 8. maaliskuuta 2013, 19. syyskuuta 2013, 11. joulukuuta 2013 ja 11. huhtikuuta 2014.

⁹ Seuraavat maat eivät saattaneet direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään määräaikaan mennessä: AT, BE, BG, FI, HR, HU, ES, FR, IT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SL.

¹⁰ Oikeusasioiden pääosaston kuluttajanoikeusdirektiiviä koskeva ohjeasiakirja, kesäkuu 2014, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/directive/index_en.htm

yhtenäisellä ja johdonmukaisella tavalla sekä selittää direktiivin keskeisiä käsitteitä ja säännöksiä. Lisäksi ohjeasiakirjassa esitetään käytännön esimerkkejä, jotka havainnollistavat, miten direktiivin pitäisi toimia.

Vuonna 2015 komissio koordinoi 26 jäsenvaltion, Norjan ja Islannin suorittaman tehotarkastuksen¹¹ sen tarkastamiseksi, noudattivatko elinkeinonharjoittajat ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevia direktiivin vaatimuksia verkossa myytävien tuotteiden osalta¹². Ennen tehotarkastusta verkkosivustoista vain 37 prosenttia havaittiin olevan vaatimustenmukaisia, kun taas tehotarkastusten jälkeen 88 prosenttia verkkosivustoista oli vaatimustenmukaisia.

Kevään 2014 ja kevään 2016 välillä komissio järjesti kuluttajien oikeuksia koskevan tiedotuskampanjan, jonka tarkoituksena oli lisätä elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien yleistä tietämystä EU:n laajuisista kuluttajanoikeuksista, jotka perustuvat useisiin EU:n kuluttajansuojaa koskeviin direktiiveihin, mukaan luettuna kuluttajanoikeusdirektiivin mukainen peruuttamisoikeus¹³.

4. Arvioinnin keskeiset tulokset

4.1. Vaikuttavuus

Jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön tarkastelusta ennen direktiivin täytäntöönpanoa kävi ilmi, että elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin sopimuksiin liittyvissä kuluttajansuojasäännöissä oli merkittäviä eroja. Lukuun ottamatta aloja, joilla jäsenvaltiot voivat edelleen käyttää kansallisia sääntelymahdollisuuksia, kuluttajanoikeusdirektiivillä on suurelta osin poistettu tällaiset jäsenvaltioiden väliset erot ja näin ollen lisätty elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien oikeusvarmuutta erityisesti rajat ylittävissä tapauksissa.

Kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännöllisen tilanteen vertailu ennen direktiiviä ja sen jälkeen on myös osoittanut, että kuluttajansuojaa on vahvistettu useimmissa, ellei peräti kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä todennäköisesti lisää direktiivin tavoitteiden mukaisesti kuluttajien luottamusta sekä kotimaassa että rajojen yli tehtäviin ostoksiin, erityisesti verkko-ostoksiin. Eurostatin analyysin mukaan rajat ylittävien verkko-ostosten määrä kasvoi vuosina 2012–2016¹⁴. Mitä tulee kuluttajien luottamuksen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen, saatavilla olevat Eurobarometri-tutkimuksen tiedot osoittavat, että 76 prosenttia kuluttajista oli vuonna 2016 yleisesti sitä mieltä, että vähittäiskauppiat ja palveluntarjoajat noudattavat kuluttajansuojaa koskevan lainsäädännön sääntöjä ja määräyksiä, mikä on 14 prosenttiyksikön lisäys vuoden 2006 lukuun.

Arvioinnissa korostettiin kuitenkin joitakin seikkoja, jotka heikentävät kuluttajanoikeusdirektiivin tehokkuutta. Näitä seikkoja olivat muun muassa seuraavat:

¹¹ EU:n tehotarkastus on EU:n laajuinen verkkosivujen tarkastus. Se suoritetaan samanaikaisilla koordinoituilla tarkastuksilla, joilla pyritään havaitsemaan kuluttajansuojalainsäädännön rikkomukset ja takaamaan lainsäädännön täytäntöönpano. Ks. myös http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm. Lisätietoja vuoden 2015 kuluttajanoikeusdirektiivin tehotarkastuksesta on saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm

¹³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals (kuvio 8.)

- kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien puutteellinen tietämys direktiivin säännöksistä
- vaikeudet muun muassa seuraavien säännösten tulkitsemisessa: perushinnan määritelmä (21 artikla)¹⁵, käsite ”muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa” muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjen sopimusten yhteydessä (2 artiklan 8 kohta), digitaalista sisältöä koskevan sopimuksen ja maksettuja verkkopalveluja koskevan sopimuksen välinen ero, 14 päivän harkinta-ajan alkamisajankohta sellaisissa sopimuksissa, joihin liittyy sekä kauppasopimuksen että palvelusopimuksen piirteitä (9 artikla), ja tavaroiden arvon alenemisen laskeminen tapauksissa, joissa kuluttaja käyttää peruuttamisoikeuttaan käytettyään tavaraa enemmän kuin olisi tarpeen sen luonteen, ominaisuuksien ja toimivuuden toteamiseksi (14 artiklan 2 kohta)
- se, että elinkeinonharjoittajat eivät ole noudattaneet vaatimuksia sekä
- täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset, erityisesti kansallisten täytäntöönpanotoimien vähäisyys sekä erot sääntöjen täytäntöönpanotavoissa.
- jäsenvaltioiden, direktiivin rikkomisesta määräämät eritasoiset seuraamukset voivat myös olla ongelmallisia, sillä monien jäsenvaltioiden enimmäisrangaistukset eivät näytä olevan riittävän ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia” (24 artikla) kaikenkokoisille elinkeinonharjoittajille.

4.2. Tehokkuus

Direktiivin kokonaisvaikutuksesta yrityksille aiheutuviin kustannuksiin ei ole vielä selkeää käsitystä, sillä direktiivin täytäntöönpanon kustannuksista ja hyödyistä ei ole voitu kerätä määrällisiä arvioita. Varsinkaan arvioinnin yhteydessä kuullut sidosryhmät eivät antaneet määrällisiä arvioita kuluttajanoikeusdirektiivin vaikutuksista eivätkä voineet muodostaa suoraa syy-yhteyttä myynnin lisääntymisen ja direktiivin soveltamisen alkamisen välille. Todellisia kustannuksia ja hyötyjä koskevia tietoja on hyvin vähän myös siksi, että direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä on kulunut vasta vähän aikaa. Tämän vuoksi analyysi perustuu laadullisiin tietoihin. Koska saatavilla on vain vähän tietoja, ei ole voitu tehdä lopullisia päätelmiä kustannuksista, joita yrityksille on aiheutunut direktiivin noudattamisesta. Tutkimuksen kohteena olleet yritykset olivat haluttomia toimittamaan taloudellisia arvioita tällaisista kustannuksista, ja rahallista näyttöä oli niukalti. Laadullisten arvioiden osalta on kuitenkin ilmoitettu joistakin tietyistä, erityisesti pk-yrityksille aiheutuneista rasitteista. Rasitteet liittyvät pääasiassa ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskeviin vaatimuksiin erityisesti päällekkäisten tiedonantovaatimusten osalta sekä peruuttamisoikeuksiin. Sidosryhmät ilmoittivat muun muassa sellaisiin palautettuihin tavaroihin liittyvistä tappioista, joita on käytetty enemmän kuin olisi tarpeen niiden luonteen, ominaisuuksien ja toimivuuden toteamiseksi, sillä elinkeinonharjoittajien on vaikeaa arvioida

¹⁵ Unionin tuomioistuin selvensi asiassa C-568/15, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V. vastaan comtech GmbH 2. maaliskuuta 2017 antamassaan tuomiossa, että ”direktiivin 2011/83/EU 21 artiklassa tarkoitettua perushinnan käsitettä on tulkittava siten, että soitettaessa tehtyyn sopimukseen liittyvissä asioissa elinkeinonharjoittajan tarjoamaan asiakaspalvelupuhelinlinjaan tästä puhelusta ei saa aiheutua suurempia kuluja kuin ne, joita aiheutuu puhelusta lanka- tai matkapuhelinten maantieteelliseen standardinumeroon. Mikäli tätä rajoitusta noudatetaan, sillä seikalla, saako elinkeinonharjoittaja ei-maantieteellisestä asiakaspalvelupuhelinlinjasta voittoa, ei ole merkitystä.”

palautettujen tavaroiden arvon alenemista tai jälleenmyydä niitä. Lisäksi on tullut esiin huolestuneisuutta siitä, että elinkeinonharjoittajien on palautettava maksut kuluttajille ilman mahdollisuutta tarkastaa palautettuja tavaroita, kun kuluttaja on osoittanut lähettäneensä tavarat takaisin (13 artiklan 1 kohta).

4.3. Johdonmukaisuus

Direktiivin katsotaan olevan yleisesti johdonmukainen muun EU:n lainsäädännön kanssa, eikä merkittäviä ongelmia ole todettu. Direktiivi on kuitenkin vuorovaikutuksessa muun kuluttajansuojaa ja markkinointia koskevan lainsäädännön, muun horisontaalisen ja alakohtaisen lainsäädännön (varsinkin sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin ja palveludirektiivin) sekä uusien ehdotusten kanssa, ja näitä vuorovaikutussuhteita voitaisiin vastaisuudessa virtaviivaistaa ja selventää paremmin. Esimerkiksi tietyt ostokehutuksissa annettavia tietoja koskevat vaatimukset (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 7 artiklan 4 kohta) ovat päällekkäisiä kuluttajanoikeusdirektiivin ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevien vaatimusten kanssa. Näihin päällekkäisyyksiin voitaisiin puuttua mahdollisissa REFIT-kuntotarkastuksen jälkeisissä lainsäädäntötoimissa ja kuluttajanoikeusdirektiivin arvioinnissa. Ehdotettuun digitaalisen sisällön toimittamista koskevaan direktiiviin liittyvät neuvottelut olisi myös otettava huomioon kuluttajanoikeusdirektiivin digitaalista sisältöä koskevien säännösten mahdollisissa muutoksissa (katso jäljempänä 5 kohta).

4.4. Merkityksellisyys

Arvioinnissa todettiin, että direktiivin alkuperäiset tavoitteet ovat edelleen yhtä perusteltuja kuin silloin, kun direktiiviä ehdotettiin ensimmäistä kertaa. Varsinkin kuluttajansuojan korkean tason varmistaminen ja tasapuolisen toimintaympäristön takaaminen elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisten verkkosopimusten osapuolina oleville elinkeinonharjoittajille on edelleen erittäin tärkeää erityisesti digitaalisia sisämarkkinoita koskevan politiikan yhteydessä. Tulevaisuudessa etäsopimuksia koskevista säännöksistä tulee todennäköisesti entistäkin tärkeämpiä, kun kuluttajat tekevät yhä enemmän verkko-ostoksia.

Kuluttajanoikeusdirektiivin tiedonantovaatimuksia koskevien säännösten katsottiin olevan edelleen päteviä, lukuun ottamatta 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan vaatimusta, joka koskee elinkeinonharjoittajan faksinumeron ja sähköpostiosoitteen toimittamista, sillä kuluttaja voisi ottaa elinkeinonharjoittajaan tehokkaasti yhteyttä muilla nykyaikaisemmilla viestintävälineillä (kuten verkkolomakkeilla) ja tallentaa tästä todisteet pysyväälle välineelle. Arvioinnin mukaan voitaisiin myös tutkia enemmän sitä, miten ennen sopimuksen tekemistä annettavien tietojen esittämistä sekä vakioehtoja voitaisiin yksinkertaistaa. Lisäksi verkkosivustojen merkityksen lisääntyessä erityisesti kuluttajajärjestöt ja jotkut elinkeinonharjoittajajärjestöt vaativat tarkkojen avoimuutta koskevien vaatimusten säätämistä verkkokauppapaikkoja varten. Tavoitteena olisi varmistaa, että kuluttajat saavat tiedot toimittajan henkilöllisyydestä ja ominaisuuksista (elinkeinonharjoittaja tai kuluttaja), kuluttajansuojan eroista elinkeinonharjoittajan kanssa tehtyjen sopimusten ja toisen kuluttajan kanssa tehtyjen sopimusten välillä sekä tarjousten esittämistä koskevista vakioarviointiperusteista.

4.5. EU:n tasolla saatava lisäarvo

EU:n tason lähestymistapa on edelleen sopivin ratkaisu, ja sen avulla saavutetaan kansallisia lähestymistapoja todennäköisemmin direktiivin tavoitteet. Direktiivin yhdenmukaistamista koskevalla lähestymistavalla on johdonmukaisesti vähennetty sääntelyn hajanaisuutta jäsenvaltioissa ja näin ollen osaltaan lisätty kuluttajien luottamusta rajat ylittävään myyntiin ja vähennetty elinkeinonharjoittajille säännösten noudattamisesta rajat ylittävässä myynnissä aiheutuvia kustannuksia, kuten arvioinnin yhteydessä kuullut sidosryhmät korostivat. Yhdenmukaistettuja sääntöjä tarvitaan myös rajat ylittävien tehokkaiden täytäntöönpanotoimien varmistamiseksi jäsenvaltioiden välillä.

5. Digitaalista sisältöä koskevat säännöt

Direktiivissä säädetään ensimmäistä kertaa EU:n kuluttaja- ja markkinointilainsäädännössä tietyistä ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevista vaatimuksista digitaalisen sisällön osalta sekä sellaista digitaalista sisältöä koskevien sopimusten peruuttamisoikeudesta, jota ei toimiteta aineellisella välineellä. Nämä säännökset ovat erityisen merkityksellisiä, kun pyritään digitaalisia sisämarkkinoita koskevan strategian tavoitteisiin.

Digitaalisella sisällöllä tarkoitetaan digitaalisessa muodossa tuotettua ja toimitettua tietoa (kuluttajanoikeusdirektiivin 2 artiklan 11 kohta). Direktiivin soveltamisalasta digitaalisen sisällön osalta kesäkuun 2014 ohjeasiakirjassa todetaan, että

”johdanto-osan 19 kappaleessa esitetyn täsmennyksen perusteella digitaalista verkkosisältöä koskevat sopimukset kuuluvat direktiivin piiriin, vaikka niiden yhteydessä kuluttajalta ei perittäisikään maksua.”¹⁶

Vaikka ohjeasiakirja laadittiin yhteistyössä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa, osa asianosaisista tahoista katsoo, että direktiivin soveltaminen maksuttomaan digitaaliseen sisältöön ei ole täysin selvää. Komissio vahvistaa ohjeasiakirjassa annetun tulkinnan, mutta käytännön eron tekemiseen digitaalista sisältöä koskevien sopimusten ja verkkopalveluja koskevien sopimusten, joiden päätavoitteena on palvelun eikä niinkään digitaalisen sisällön toimittaminen, välillä saattaa todellakin liittyä vaikeuksia, sillä verkkopalveluja koskevat sopimukset katsotaan direktiivin soveltamisessa palvelusopimuksiksi ainoastaan silloin, kun ne toimitetaan maksua vastaan.

Periaatteessa kaikkia direktiivin säännöksiä sovelletaan myös digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin. Lisäksi useissa säännöksissä annetaan erityisiä digitaalista sisältöä koskevia vaatimuksia:

- ennen sopimuksen tekoa annettavia toimivuutta ja yhteentoimivuutta koskevia tietoja koskevat vaatimukset (5 artiklan 1 kohdan g ja h alakohta; 6 artiklan 1 kohdan r ja s alakohta)
- peruuttamisoikeus – peruuttamisen määräajan alkaminen ja tiedonantovaatimus, joka koskee peruuttamisoikeuden menettämistä tapauksissa, joissa sisältö on ladattu (9 artiklan 2 kohdan c alakohta ja 14 artiklan 4 kohdan b alakohta)
- poikkeukset peruuttamisoikeudesta (16 artiklan m alakohta).

¹⁶ Ohjeasiakirjan sivu 64.

Digitaalinen sisältö on edelleen tärkein ala, jolla kuluttajat eivät tunne oloaan yhtä suojatuksi kuin kaupp- ja palvelusopimuksissa. Arvioinnin tulokset osoittavat, että digitaalista sisältöä koskevien säännösten tehottomuus johtuu kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien puutteellisesta tietämyksestä siitä, että elinkeinonharjoittajat eivät ole noudattaneet vaatimuksia, sekä kansallisten viranomaisten täytäntöönpanotoimien vähäisyydestä. Käytännössä elinkeinonharjoittajat ovat myös ilmoittaneet joistakin vaikeuksista kyseisten säännösten käytännön täytäntöönpanossa ja ymmärtämisessä erityisesti ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevien vaatimusten ja peruuttamisoikeuden osalta. Arvioinnista kävi ilmi, että digitaalisesta sisällöstä ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevat vaatimukset sekä digitaalista sisältöä koskevat peruuttamissäännöt tunnettiin heikoimmin. Arvioinnissa todettiin, että digitaalista sisältöä koskevia sääntöjä noudatettiin erittäin vähän. Arvioinnissa korostettiin erityisesti, että elinkeinonharjoittajat eivät yleensä anna kuluttajille tietoja siitä, milloin he voivat menettää peruuttamisoikeutensa.

Arvioinnissa todettiin myös, että joitakin kuluttajanoikeusdirektiivin digitaalista sisältöä koskevia sääntöjä voitaisiin arvioida uudelleen, jotta ne vastaisivat paremmin EU:n tämänhetkisiä tarpeita. Direktiiviä ei esimerkiksi tällä hetkellä sovelleta maksuttomien verkkopalvelujen toimittamiseen. Näihin palveluihin kuuluvat pilvitallennus ja sähköposti, joissa elinkeinonharjoittajan keskeinen sopimusvelvoite ei ole digitaalisen sisällön vaan pikemminkin sellaisen palvelun toimittaminen, joilla voidaan luoda, käsitellä, tallentaa tai jakaa kuluttajan tuottamaa tietoa. Sen jälkeen, kun neuvosto oli keskustellut digitaalisen sisällön toimittamista koskevia sopimuksia käsittelevästä direktiiviehdotuksesta, oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa kesäkuussa 2016, ministerit kehottivat komissiota nimenomaisesti ”sisällyttämään kuluttajansuojadirektiivin soveltamisesta annettavaan kertomukseensa [arvioinnin] kuluttajansuojadirektiivin ja erityisesti direktiivissä säädettyjen sopimuksentekoa edeltävien tiedonantovelvoitteiden soveltamisesta kaikenlaisiin digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin, joihin sovelletaan [joulukuussa 2015 annettua ehdotusta, joka koskee] digitaalista sisältöä koskevaa direktiiviä. Tämä auttaisi arvioimaan, missä määrin näitä kahta välinettä (ja erityisesti niiden määritelmiä) on tarpeen yhdenmukaistaa johdonmukaisuuden varmistamiseksi.”

Komissio katsoo tästä syystä, että sen varmistamiseksi, että direktiivi on edelleen merkityksellinen ja sillä voidaan vastata nykyisiin haasteisiin, sen soveltamisala olisi laajennettava koskemaan maksuttomia digitaalisia palveluja koskevia sopimuksia ja samalla tulisi tarvittaessa varmistaa, että direktiivillä varmistetaan digitaalisten palvelujen ja digitaalisen sisällön yhdenvertainen kohtelu.

6. Päätelmät ja jatkotoimet

Komissio aikoo suorittaa seuraavat jatkotoimet arvioinnin tulosten perusteella:

- Lisätään kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien tietämystä oikeuksistaan ja velvoitteistaan. Tätä varten komissio käynnisti joulukuussa 2016 pilottihankkeen, jossa pk-yrityksille tarjotaan EU:n kuluttaja- ja markkinointilainsäädäntöä koskevaa koulutusta. Pilottihankkeella pyritään lisäämään huomattavasti elinkeinonharjoittajien tietämystä omista velvoitteistaan ja kuluttajien oikeuksista.

- Harkitaan lisäohjeiden antamista niistä säännöksistä, joiden todettiin arvioinnissa olevan epäselviä.
- Ohjataan äskettäin käynnistetty itsesääntelyaloite REFIT-foorumin sidosryhmien edustajien ryhmään. Tavoitteena on saada useat sidosryhmät sopimaan keskeisistä periaatteista, jotka koskevat parempaa tapaa esittää kuluttajanoikeusdirektiivin mukaisesti ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot sekä vakioehdot. Tämä ei luonnollisestikaan rajoita uuden lainsäädännön antamista, varsinkaan jos itsesääntely ei suju tyydyttävällä tavalla.
- Tehdään vaikutustenarvioinnin tuloksesta riippuen lisätutkimus direktiiviin mahdollisesti tehtävistä kohdennetuista muutoksista, jotka koskevat seuraavia:
 - Laajennetaan direktiivin soveltamisalaa siten, että siihen sisältyy maksuttomia digitaalisia palveluja koskevat sopimukset, ja näin ollen ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevien vaatimusten ja peruuttamisoikeuden soveltaminen kaikkiin digitaalisiin palveluihin. Muutoksessa olisi täsmennettävä, että direktiiviä sovelletaan myös maksuttoman digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin.
 - Yksinkertaistetaan joitakin nykyisiä tiedonantovaatimuksia erityisesti teknologisen/markkinoiden kehityksen huomioimiseksi paremmin esimerkiksi antamalla elinkeinonharjoittajille mahdollisuus käyttää nykyaikaisempia viestintäkeinoja vuorovaikutukseen kuluttajien kanssa, jos kuluttaja voi kyseisillä välineillä ottaa tehokkaasti yhteyttä elinkeinonharjoittajaan sekä tallentaa tästä todisteet pysyväälle välineelle.
 - Vähennetään elinkeinonharjoittajiin, erityisesti pk-yrityksiin, kohdistuvaa taakkaa, jota jotkut sidosryhmät pitävät kohtuuttomana. Tämä koskee niiden tavaroiden palautusoikeutta koskevia säännöksiä, joita kuluttajat ovat käyttäneet enemmän kuin olisi tarpeen tavaroiden luonteen, ominaisuuksien ja toimivuuden toteamiseksi, sekä sääntöjä, jotka koskevat maksujen palauttamista ennen kuin elinkeinonharjoittaja on saanut tavarat takaisin.
 - Lisätään niiden tietojen avoimuutta, joita verkkokauppapaikoissa annetaan kuluttajille toimittajan henkilöllisyydestä tai ominaisuuksista (elinkeinonharjoittaja tai kuluttaja), kuluttajansuojan eroista elinkeinonharjoittajan kanssa tehtyjen sopimusten ja toisen kuluttajan kanssa tehtyjen sopimusten välillä sekä tarjousten esittämistä koskevista vakioarviointiperusteista, ja vahvistetaan seuraukset sellaisia tilanteita varten, joissa ei noudateta avoimuuteen liittyviä vaatimuksia.
- Tehostetaan direktiivin täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa muun muassa kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettuun asetukseen liittyvillä yhteisillä toimilla.