

U 26/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (EU:n kuluttajansuojasäännösten tehokkaampi täytäntöönpano ja nykyaikaistaminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 11 päivänä huhtikuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/6/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta, asiaan liittyvä tiedoksianto sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2018

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Osastopäällikkö Antti T. Leinonen

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ERÄIDEN KULUTTAJANSUOJADIREKTIIVIEN MUUTTAMISESTA EU:N KULUTTAJAN-SUOJASÄÄNNÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANON PAREMMAN VALVONNAN JA NYKY-AIKAISTAMISEN OSALTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 11 päivänä huhtikuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, joka koskee neljään EU:n kuluttajansuojadirektiiviin sisältyvien säännösten muuttamista EU:n kuluttajansuojasäännösten täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta (KOM (2018) 185 lopullinen; jäljempänä *ehdotus*). Muutettavaksi ehdotettavat direktiivit ovat seuraavat:

- neuvoston direktiivi 93/13/ETY kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/6/ETY kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisesta;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista.

Samanaikaisesti ehdotuksen kanssa annettiin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista sekä direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta (KOM (2018) 184 lopullinen) sekä molempiin direktiiviehdotuksiin liittyvä komission tiedonanto ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” (KOM (2018) 183 lopullinen).

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa kuluttajansuojasäännösten noudattamista sekä nykyaikaistaa eräitä kuluttajansuojasäännöksiä ja poistaa yrityksille aiheutuvia tarpeettomia kustannuksia. Ehdotus pohjautuu komission tekemään ns. REFIT-toimivuustarkastukseen, jossa laajalaisesti arvioitiin EU:n kuluttajansuojasäännöksiä, ja kuluttajan oikeuksista annetusta direktiivistä tehtyyn erillisarviointiin. REFIT-toimivuustarkastuksen perusteella komissio katsoi, että EU:n kuluttajansuojasäännökset ovat yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisia, mutta niitä on sovellettava ja valvottava tehokkaammin. Lisäksi arvioinnissa yksilöitiin aloja, joilla EU:n kuluttajansuojasäännöksiä voitaisiin päivittää ja parantaa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yleistä

Edellä mainittuihin neljään direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi nykyistä tarkempia säännöksiä seuraamuksista direktiivin säännöksiä rikottaessa. Uudet seuraamussäännökset täydentäisivät hiljattain kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/2394 (jäl-

jempänä *CPC-asetus*) säännöksiä. Erityisesti tavoitteena on luoda aiempaa tehokkaammat, oikeussuhteisemmat ja varoittavammat seuraamukset laajamittaisiin rajat ylittäviin rikkomuksiin.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ja kuluttajan oikeuksista annettuun direktiiviin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi joukko muita muutoksia muun muassa kuluttajan käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen parantamiseksi ja lainsäädännössä havaittujen puutteiden ja epä johdonmukaisuuksien poistamiseksi.

Seuraamussäännökset

EU:n kuluttajansuojadirektiivit sisältävät tavanomaisesti säännöksen, jonka mukaan jäsenvaltion on säädettävä kulloisenkin direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Kuluttajansuojalainsäädännön rikkomisen seuraamukset ovat kuitenkin hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa, ja ne on usein asetettu matalalle tasolle. Komissio pitää tätä ongelmallisena ottaen erityisesti huomioon se, että uuden CPC-asetuksen myötä kansallisten kuluttajaviranomaisten voi olla tarpeen määrätä seuraamuksia koordinoitusti laajamittaisista rajat ylittävistä rikkomuksista.

Komissio ehdottaa edellä mainitun johdosta, että edellä mainittuun neljään direktiiviin lisätään säännökset, joiden mukaan kansallisella viranomaisella on laajalle levinneissä rikkomuksissa oltava toimivalta määrätä sakko, jonka enimmäismäärä on vähintään neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta. Lisäksi kaikenlaisiin rikkomuksiin liittyen ehdotetaan säädettäväksi perusteista, jotka kansallisen viranomaisen, ml. tuomioistuimen on otettava tarvittaessa huomioon mahdollista seuraamusta ja sen tasoa määritessään. Nämä perusteet ovat:

- rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto sekä ajallinen vaikutus;
- niiden kuluttajien määrä, joihin rikkomus vaikuttaa, muiden maiden kuluttajat mukaan luetuina;
- elinkeinonharjoittajan toteuttamat mahdolliset toimet kuluttajien kärsimän vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi;
- tapauksen mukaan rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus;
- elinkeinonharjoittajan mahdolliset aiemmat rikkomukset;
- elinkeinonharjoittajan rikkomuksen vuoksi saavuttamat edut tai välttämät tappiot;
- asian olosuhteista johtuvat mahdolliset muut raskauttavat tai lieventävät tekijät.

Kun määrättävä seuraamus on sakko, sen määrästä päätettäessä olisi ehdotuksen mukaan otettava huomioon rikkomukseen syyllistyneen elinkeinonharjoittajan liikevaihto, nettovoitto sekä mahdolliset muissa jäsenvaltioissa samasta rikkomuksesta tai muista saman direktiivin rikkomuksista määrättävät sakot. Lisäksi ehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltion olisi otettava huomioon kuluttajien yleinen etu, kun se päättää, mihin tarkoitukseen sakoista saadut tulot käytetään.

Direktiivi sopimattomista kaupallisista menettelyistä

Aikaisempaa tarkempien seuraamussäännösten lisäksi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kuluttajan oikeudesta yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin elinkeinonharjoittajan rikkoessa direktiivin säännöksiä (uusi 11 a artikla). Ehdotuksen mukaan kuluttajalla olisi oltava oikeus yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin, jos hän kärsii vahinkoa sopimattoman kaupallisen menettelyn, kuten aggressiivisen markkinoinnin, vuoksi. Sopimusperusteisiin oikeussuojakeinoihin olisi sisällyttävä vähintään oikeus päättää sopimus yksipuolisesti. Muihin kuin sopimusperusteisiin oikeussuojakeinoihin olisi sisällyttävä vähintään oikeus vahingonkorvaukseen.

Lisäksi direktiiviin ehdotetaan seuraavia vähäisempiä muutoksia:

- Sallitaan jäsenvaltion antaa säännöksiä kuluttajien oikeutetun edun suojaamiseksi aggressiivisilta tai harhaanjohtavilta markkinointi- tai myyntimenettelyiltä tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja tekee ennalta ilmoittamattoman käynnin kuluttajan kotiin tai jossa hän järjestää myyntikierroksen siten, että tarkoituksena tai vaikutuksena on tuotteiden myynninedistäminen tai myyminen kuluttajille. Annettavien kansallisten säännösten on oltava oikeutettuja yleisen järjestyksen tai yksityiselämän kunnioittamisen perusteella. (3 artiklan 5 kohta)

- Selkeytetään säännöksiä, jotka koskevat laadultaan eroavien tuotteiden (ns. dual quality –tuotteet) harhaanjohtavaa markkinointia. Harhaanjohtavana kaupallisena menettelynä pidettäisiin ehdotuksen mukaan käytäntöä, jossa tuotetta markkinoidaan täysin samanlaisena kuin useissa muissa jäsenvaltioissa markkinoitavaa tuotetta, vaikka näiden tuotteiden koostumus tai ominaisuudet eroavat merkittävästi toisistaan (6 artiklan 2 kohdan c alakohta). Toimivaltaisen viranomaisen olisi arvioitava käytettävä menettely ja puututtava siihen tapauskohtaisesti, jos menettely saa keskivertokuluttajan todennäköisesti tekemään kaupallisen ratkaisun, jota hän ei olisi muuten tehnyt.

- Ns. ostokehutuksissa ei olisi enää oltava tietoja asiakasvalitusten käsittelystä (7 artiklan 4 kohdan d alakohta).

- Direktiivin I liitteen 11 kohtaan sisältyvä piilomainonnan kielto laajennetaan koskemaan hakutuloksia, jotka kuluttaja saa verkossa tekemänsä tuotetta koskevan hakupyynnön johdosta. Soveltamisalan laajennuksella pyritään estämään se, että ilmoitettuun järjestykseen tai ylipäättään hakutulokseen pääsyyn vaikuttaa kolmannen osapuolen suorittama maksu ilman, että siitä selkeästi kerrotaan kuluttajalle.

Direktiivi kuluttajan oikeuksista

Aikaisempaa tarkempien seuraamussäännösten lisäksi kuluttajan oikeuksista annettuun direktiiviin ehdotetaan tehtäväksi kolmentyyppisiä muutoksia.

Ensinnäkin direktiivin ehdotetaan säännöksiä, joilla pyritään lisäämään verkossa toimivien markkinapaikkojen läpinäkyvyyttä kuluttajien kannalta. Tällaisia markkinapaikkoja koskisivat uudessa 6 a artiklassa säädettävät seuraavat tiedonantovaatimukset:

- kuvaus tärkeimmistä periaatteista eri tarjousten keskinäisen järjestyksen määrittämisessä;
- tieto siitä, onko tuotetta tarjoava kolmas osapuoli elinkeinonharjoittaja;

- tieto siitä, sovelletaanko sopimukseen EU:n kuluttajansuojalainsäädännöstä johtuvia kuluttajan oikeuksia;

- jos sopimus on tehty elinkeinonharjoittajan kanssa, tieto siitä, mikä elinkeinonharjoittaja on vastuussa sen varmistamisesta, että sopimukseen liittyviä EU:n kuluttajalainsäädännöstä johtuvia kuluttajan oikeuksia noudatetaan.

Toiseksi direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi liittyen digitaalisiin palveluihin. Direktiivin soveltamisalaa kuuluisivat ehdotuksen mukaan myös sellaiset digitaaliset palvelut, joista kuluttaja ei maksa rahaa vaan antaa henkilötietoja. Poikkeuksen muodostaisivat kuitenkin sellaiset tapaukset, joissa digitaalisen palvelun toimittava elinkeinonharjoittaja käsittelee kuluttajan antamia henkilötietoja ainoastaan digitaalisen palvelun toimittamista varten tai laissa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi eikä elinkeinonharjoittaja käsittele tietoja mitään muuta tarkoitusta varten. Vastaava tarkennus ehdotetaan tehtäväksi sellaisten digitaalista sisältöä koskevien sopimusten osalta, joista kuluttaja ei suorita vastikkeena rahaa. Muutoksen myötä direktiivin soveltamisala linjattaisiin tässä suhteessa yhteneväiseksi valmisteilla olevan direktiivin kanssa, joka koskee digitaalisen sisällön ja digitaalisen palvelun toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyviä tiettyjä seikkoja. Lisäksi direktiivin 5 ja 6 artiklan säännöksiin elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuudesta ja 7, 8, 13, 14 ja 16 artiklan säännöksiin kuluttajan peruuttamisoikeudesta ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat mukautukset liittyen tällaisia sisältöjä ja palveluja koskeviin sopimuksiin.

Kolmanneksi peruuttamisoikeutta koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi kahdessa suhteessa, jotta saavutettaisiin parempi tasapaino elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien oikeuksien ja velvollisuuksien välillä. Direktiivin 13 artiklasta ehdotetaan poistettavaksi elinkeinonharjoittajan velvoite palauttaa kuluttajan suorittamat maksut jo ennen kuin elinkeinonharjoittaja on saanut palautetut tavarat takaisin. Tämän seurauksena elinkeinonharjoittajalla on aina oikeus pidäytyä maksamasta palautusta ennen kuin palautetut tavarat ovat saapuneet ja elinkeinonharjoittajalla on ollut mahdollisuus tarkastaa ne. Lisäksi direktiivin 14 artiklasta ehdotetaan poistettavaksi kuluttajan oikeus peruuttaa tehty sopimus siinä tapauksessa, että kuluttaja on käyttänyt tavaraa enemmän kuin on tarpeen sen kokeilemiseksi.

3 Toimivaltaperuste ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 ja 169 artikla.

Ehdotuksella muutetaan EU:n kuluttajansuojasääntöjä, joiden antaminen EU:n tasolla on katsottu aiheelliseksi. Ehdotusta on pääosin pidettävä toissijaisuusperiaatteen mukaisena, sillä sisämarkkinoiden toimintaa ei voida parantaa pelkästään kansallisilla laeilla. Ehdotettua säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltion olisi otettava huomioon kuluttajien yleinen etu päättäessään rikkomusten johdosta määrättyjen sakkojen käytöstä, on neuvottelujen kuluessa vielä arvioitava tarkemmin toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarviointi

Ehdotuksesta ja sen kanssa samanaikaisesti annetusta edustajakanteita koskevasta direktiiviehdotuksesta on tehty yhteinen vaikutustenarviointi SWD(2018) 96 final ja siitä tiivistelmä SWD(2018) 98 final. Ehdotusten tavoitteena on edellä mainitun mukaisesti parantaa EU:n ku-

luttajansuojasäännösten noudattamista sekä nykyaikaistaa eräitä kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä.

Ensiksi mainittuun tavoitteeseen pääsemiseksi vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin perustason (ei tehdä EU-tasolla mitään) lisäksi seuraavia kolmea vaihtoehtoa:

- Vaihtoehdon 1 mukaan parannetaan kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoa säätämällä tehokkaammat seuraamukset ja tehostamalla kieltomenettelyä.

- Vaihtoehdon 2 mukaan parannetaan paitsi kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoa myös kuluttajan käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja. Vaihtoehto 2 sisältäisi vaihtoehtoon 1 sisältyvien toimenpiteiden lisäksi sen, että kuluttajalle säädettäisiin oikeus saada hyvitys, jos sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin säännösten rikkominen aiheuttaa hänelle vahinkoa.

- Vaihtoehdon 3 mukaan parannetaan kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoa ja kuluttajan sekä yksilöllisiä että kollektiivisia oikeussuojakeinoja. Vaihtoehtoon 2 sisältyvien toimenpiteiden lisäksi tämä vaihtoehto sisältäisi tehokkaampien kollektiivisten oikeussuojakeinojen luomisen ns. joukkovahinkotilanteita eli sellaisia tilanteita varten, joissa suuri joukko kuluttajia kärsii vahinkoa saman rikkomuksen johdosta.

Jälkimmäiseen tavoitteeseen pääsemiseksi vaikutusarvioinnissa tarkasteltiin perustason (ei tehdä EU-tasolla mitään) lisäksi seuraavia kahta vaihtoehtoa:

- Vaihtoehdon 1 mukaan edistetään itse- tai yhdessä sääntelyä erityisesti liittyen verkossa toimivien markkinapaikkojen tiedonantoon ja ilman rahavastiketta tarjottaviin digitaalisiin palveluihin.

- Vaihtoehdon 2 mukaan säädetään pakottavalla lainsäädännöllä verkossa toimivien markkinapaikkojen tiedonantovelvollisuudesta ja ilman rahavastiketta tarjottavista digitaalisista palveluista sekä poistetaan tarpeettomia tiedonantovelvoitteita ja kuluttajan peruuttamisoikeuteen liittyviä eräitä elinkeinonharjoittajan velvoitteita.

Asetetut tavoitteet arvioidaan parhaiten saavutettavan vaihtoehtojen 3 ja 2 yhdistelmällä. Vaikutusarvioinnin mukaan toimenpiteet lisäävät kuluttajien luottamusta ja kuluttajansuojasäännöksiä huolellisesti noudattavat elinkeinonharjoittajat hyötyvät reilummasta kilpailusta. Elinkeinoharjoittajille aiheutuvat kustannukset vähenevät kuluttajan peruuttamisoikeuteen ja elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuuteen liittyvien muutosten johdosta.

Seuraamuksia ja oikeussuojakeinoja koskevista muutoksista arvioidaan aiheutuvan kustannuksia niille jäsenvaltioille, joiden on muutettava lainsäädäntöään. Lainsäädännön paremman noudattamisen ennakoidaan toisaalta kuitenkin vähentävän kuluttajaviranomaisten ja tuomioistuinten työtä.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaahan

Suomen lainsäädäntö ei nykyisin sisällä säännöksiä hallinnollisista taloudellisista seuraamuksista kuluttajansuojasäännöksiä rikottaessa rahoituspalvelusektoria lukuun ottamatta. Kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksiin olisi tehtävä merkittäviä uudistuksia edellä 1 jaksossa mainitun CPC-asetuksen säännösten ja niitä täydentävien direktiiviehdotukseen sisältyvien seuraamuksia koskevien säännösten johdosta. Lisäksi sakkovarojen jakamista koskeva säännös saat-

taisi aiheuttaa muutostarpeita nykyisiin periaatteisiin, joiden mukaan sakoista tai hallinnollista seuraamuksista kertyviä varoja ei korvamerkitä mihinkään tiettyyn tarkoitukseen.

Suomen laki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä kuluttajan oikeudesta hyvitykseen rikottaessa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä. Elinkeinonharjoittajan huolimaton menettely markkinoinnissa voi kuitenkin vahingonkorvauslain (412/1974) nojalla johtaa kuluttajalle oikeuteen saada korvaus esimerkiksi turhista matkakuluista. Elinkeinonharjoittajan ennen sopimuksen tekemistä antamat tiedot tavarasta tai palvelusta vaikuttavat siihen, minkä sisältöisenä sopimuksen katsotaan syntyneen, ja kuluttajalla voi tämän johdosta olla kuluttajansuojalain 5, 8 tai 9 luvun säännösten tai sopimusoikeuden yleisten periaatteiden nojalla oikeus vaatia virhettä korjattavaksi taikka toissijaisesti hinnanalennusta tai sopimuksen purkua. Sopimattomia kaupallisia menettelytapoja koskevassa direktiivissä tarkoitettujen aggressiivisten menettelyjen käyttö voi myös johtaa siihen, että sopimuksen ei varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) säännösten nojalla katsota sitovan kuluttajaa.

Merkittävä muutos verrattuna nykytilaan olisi se, että ehdotuksen mukaan kuluttajalla olisi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevia säännöksiä rikottaessa aina oikeus päättää sopimus yksipuolisesti, jos hänelle on aiheutunut rikkomisesta vahinkoa.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ja kuluttajan oikeuksista annettuun direktiiviin ehdotettujen substanssimuutosten johdosta olisi tehtävä muutoksia ainakin kuluttajansuojalain 2 ja 6 luvun säännöksiin. Periaatteellisesti merkittävin muutos 6 luvun osalta olisi se, että sekä digitaalista sisältöä että digitaalisia palveluita koskevat sopimukset tulisivat luvun soveltamisalaan silloinkin, kun kuluttaja antaa tai sitoutuu antamaan elinkeinonharjoittajalle pelkästään henkilötietojaan. Komission tulkinnan mukaan myös tämän kaltaiset digitaalista sisältöä koskevat sopimukset kuuluvat 6 luvun taustalla olevan kuluttajaoikeusdirektiivin soveltamisalaan jo nykyisin.

Direktiiviehdotukset koskevat kuluttajansuojaa, joten ne kuuluvat valtakunnan lainsäädäntöön Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 kohdan mukaisesti.

4.3 Vaikutukset kuluttajien ja yritysten asemaan ja kuluttajaviranomaisten toimintaan

Ehdotetut seuraamussäännökset ja säännökset kuluttajan oikeudesta hyvitykseen sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevia säännöksiä rikottaessa ovat omiaan parantamaan EU:n kuluttajansuojasäännösten noudattamista ja kuluttajien oikeuksiin pääsyä. Myös verkossa toimivia markkinapaikkoja koskevat tiedonantovelvollisuudet sekä ilman rahavastiketta tarjottavia digitaalisia palveluja koskevat uudistukset ovat osaltaan omiaan parantamaan kuluttajien asemaa markkinoilla. Kuluttajan peruuttamisoikeutta koskeviin säännöksiin ehdotetut muutokset heikentävät kuluttajan oikeuksia verrattuna voimassa oleviin säännöksiin. Näin on erityisesti sen johdosta, että kuluttajalla ei olisi enää oikeutta peruuttaa etä- tai kotimyyntissä tehtyä sopimusta siinä tapauksessa, että hän on käyttänyt tavaraa enemmän kuin sen kokeilemiseksi on tarpeen. Heikennystä ei voida pitää kuitenkaan merkittävänä kuluttajansuojan tason alenemisenä sen johdosta, että kuluttaja joutuu tällaisessa tapauksessa nykyisin maksamaan tavarán arvon alennusta vastaavan korvauksen.

Seuraamussäännöksiä koskevilla tiukennuksilla on vaikutuksia erityisesti niihin yrityksiin, jotka eivät huolellisesti noudata EU:n kuluttajansuojasäännöksiä. Ankarammilla seuraamuksilla voi olla lisäksi yleisemminkin vaikutusta yrityksiin kasvavien compliance-kustannusten muodossa. Toisaalta jo nykyisin huolellisesti lain velvoitteita noudattavien yritysten kannalta ankarammat seuraamukset ovat omiaan luomaan reilummat kilpailuedellytykset markkinoilla.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ehdotetuista kuluttajien käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja koskevista säännöksistä voisi toteutuessaan aiheutua yrityksille huomattaviakin taloudellisia vaikutuksia, sillä ehdotuksen mukaan mikä tahansa säännösten vastainen menettely oikeuttaisi kuluttajan päättämään sopimuksen yksipuolisesti siinä tapauksessa, että säännösten vastaisesta menettelystä on aiheutunut kuluttajalle vahinkoa. Jossain määrin lisäkustannuksia aiheutuisi myös niille yrityksille, jotka tarjoavat digitaalisia palveluja ilman rahavastiketta mutta jotka keräävät henkilötietoja enemmän kuin on tarpeen palvelun suorittamiseksi taikka lakimääräisten velvollisuuksien täyttämiseksi. Toisaalta kuluttajan peruuttamisoikeutta koskeviin säännöksiin ehdotetut muutokset ovat omiaan vähentämään niiden yritysten kustannuksia, jotka harjoittavat etämyyntiä tai kotimyyntiä. Tiedonantovelvollisuuksia koskevien muutosten ei arvioida aiheuttavan merkittäviä lisäkustannuksia yrityksille.

Ehdotetut seuraamussäännökset liittyen laaja-alaisiin vaikutuksiin omaaviin rajat ylittäviin rikkomuksiin ovat omiaan tehostamaan valvontaviranomaisten mahdollisuuksia puuttua tällaisiin rikkomuksiin. Toisaalta ehdotetut säännökset perusteista, jotka kuluttajaviranomaisten ja tuomioistuinten on otettava huomioon mahdollista seuraamusta ja sen tasoa määritessään, voisivat hankaloittaa ja lisätä viranomaisten työtä muun muassa sen johdosta, että viranomaisen olisi selvitettävä niiden kuluttajien määrä, joihin rikkomus vaikuttaa myös ulkomailla, ja elinkeinonharjoittajan rikkomuksen vuoksi saavuttamat edut tai välttämät tappiot.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Oikeusministeriö järjesti ehdotuksesta ja sen kanssa samanaikaisesti annetusta edustajakanteita koskevasta direktiiviehdotuksesta 9.5.2018 kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu keskeiset viranomaiset ja elinkeinoelämän ja kuluttajien järjestöt. Ehdotusta koskeva U-kirjelmäluonnos on lisäksi käsitelty kirjallisessa menettelyssä 11.—16.5.2018 EU-jaostossa 8 (sisämarkkinat).

Direktiiviehdotusten käsittely alkoi neuvoston kuluttajansuoja- ja kuluttajavalistustyöryhmässä 24.—25.4.2018. Kokouksessa komissio esitteli ehdotuksiin liittyvän tiedonannon, niistä tehdyn vaikutusarvioinnin sekä ehdotusten sisältämät keskeiset muutokset.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee pyrkimystä parantaa EU:n kuluttajansuojasäännösten noudattamista ja säännösten päivittämistä tarkkaan kohdennetusti.

Rikkomusten seuraamusten tarkempi sääntely on johdonmukaista jatkoa uudelle CPC-asetukselle, jolla pyritään turvaamaan valvontaviranomaisille riittävät keinot puuttua rajat ylittäviin rikkomuksiin. Ehdotetuilla säännöksillä täydennettäisiin näihin keinoihin liittyviä säännöksiä erityisesti silloin, kun kyse on rajat ylittävistä laajavaikutuksista EU:n kuluttajansuojasäännösten rikkomuksista. Seuraamuksia koskevassa sääntelyssä tulee valtioneuvoston mukaan kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että kansallisesti on mahdollista säätää seuraamuksesta perustuslain vaatimusten mukaisesti. Esimerkiksi rikkomuksen laatuun nähden selvästi ylimitoitettut sanktiot saattavat olla kyseenalaisia perustuslain näkökulmasta. Muutettavat neljä direktiiviä sisältävät hyvin erityyppisiä säännöksiä, joista osa on selkeitä ja yksiselitteisiä ja osa puolestaan joustavia ja tulkinnanvaraisia, eikä ole myöskään ajateltavissa, että minkä hyvänsä säännöksen rikkominen voisi edellyttää sakkoa seuraamuksena niissäkään tapauksissa, kun kyse on laaja-alaisia vaikutuksia omaavasta rajat ylittävästä rikkomuksesta. Myös seuraamusten määrittämisessä ehdotuksen mukaan huomioon otettavien perusteiden yhteensopivuutta viranomaisten toimivaltaa koskevien yleisten periaatteiden kanssa on neuvottelujen kuussa vielä selvitettävä. Epäselvää on myös se, miten kuluttajaviranomaiset ja tuomioistuimet

käytännössä saivat tiedon eräistä seikoista, jotka niiden on ehdotetun säännöksen mukaan otettava huomioon mahdollisesta seuraamuksesta ja sen tasosta päättäessään.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti myös siihen, että kuluttajan oikeutta saada hyvitystä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevien säännösten rikkomistapauksissa edesautetaan. Valtioneuvosto on kuitenkin huolissaan siitä, että kuluttajan sopimusoikeudelliset oikeussuojakeinot hajautuvat eri EU-säädöksiin ja että ehdotettu sääntely ei ole sopuainnussa neuvoteltavien muiden sopimusoikeudellisten EU-säännösten kanssa, joiden mukaan oikeus päättää sopimus on vasta viimesijaisesti kuluttajan käytössä oleva oikeussuojakeino. Ehdotettua sääntelyä ei voida sopimusoikeudellisten oikeussuojakeinojen osalta pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ehdotetaan muutoksia myös koskien erilaatuisten tuotteiden harhaanjohtavaa markkinointia. Neuvottelujen kuluessa on pyrittävä selvittämään, onko erilaatuisiin tuotteisiin liittyvät erityissäännökset tarpeellisia ja käytännössä toimivia.

Valtioneuvosto kannattaa pääpiirteissään kuluttajan oikeuksista annettuun direktiiviin ehdotettuja muutoksia. Ehdotetuilla muutoksilla linjataan direktiivin soveltamisala osaltaan yhtenäiseksi digitaalisia sisältöjä ja digitaalisia palveluja koskevan valmisteilla olevan direktiivin soveltamisalan kanssa, muutetaan kuluttajan peruuttamisoikeuteen liittyviä säännöksiä molempien sopimusosapuolten kannalta tasapainoisemmiksi sekä lisätään verkossa toimivien markkinapaikkojen läpinäkyvyyttä kuluttajien kannalta.

Valtioneuvosto pyrkii direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti. Ehdotettu oikeusperusta vaikuttaa asianmukaiselta ja ehdotus on valtioneuvoston näkemyksen mukaan pääosin myös toissijaisuusperiaatteen mukainen.