

U 77/2008 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kulut-
tajan oikeudet)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston
lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen direktiiviksi kuluttajan oikeuksista ja ehdo-
komission 8 päivänä lokakuuta 2008 tekemä tuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 2008

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Lainsäädäntöneuvos Marjo Lahelma

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2008/1481**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KULUTTAJAN OIKEUKSISTA****1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Komissio antoi 8 päivänä lokakuuta 2008 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajan oikeuksista KOM(2008) 614 lopullinen. Ehdotus on osa yhteisön kuluttajansuojasäännösten laajaa uudistusta, ja se perustuu komission helmikuussa 2007 antamaan vihreään kirjaan (KOM(2006) 744 lopullinen) sekä vihreän kirjan pohjalta järjestettyyn kuulemiseen.

Uusi direktiivi korvaisi seuraavat neljä nykyistä direktiiviä: 85/577/ETY (kotimyynti), 97/7/EY (etämyynti), 93/13/ETY (kohtuuttomat sopimusehdot) ja 1999/44/EY (kulutustavaran kauppa ja takuut). Direktiiviehdotuksessa on suhteellisen vähän uutta sääntelyä. Pääosa säännöksistä vastaa asiallisesti nykyisiä. Merkittävin muutos on se, että lähes kaikki säännökset ovat täysharmonisoivia. Nykyiset direktiivit ovat minimisäädöksiä.

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa vahvistamalla kuluttajien luottamusta sisämarkkinoihin ja vähentämällä elinkeinonelämän haluttomuutta käydä kauppaa rajojen yli. Komission esittämät keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat lainsäädäntöjen eroavuuksien vähentäminen, sääntelykehysten tiukentaminen, yhtenäisen korkeatasoisen kuluttajansuojan luominen sekä riittävien tietojen antaminen kuluttajille heidän oikeuksistaan ja niiden käyttämisestä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1 Soveltamisala ja harmonisoinnin taso (I luku 3 ja 4 artikla)**

Direktiiviehdotus koskee kaikentyypisiä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä

sopimuksia. Rahoituspalveluihin, aikaosuuksiin ja valmismatkoihin direktiiviä sovellettaisiin kuitenkin rajoitetusti, lähinnä kohtuuttomia sopimusehtoja koskevilta osiltaan. Rajoitusten syynä on se, että näillä aloilla on jo säädetty tai valmisteilla uutta sektorikohtaista yhteisölainsäädäntöä.

Ehdotetun direktiivin täysharmonisointiluonne merkitsee, että jäsenvaltiot eivät saa antaa tai pitää voimassa direktiivistä poikkeavia säännöksiä seikoista, jotka direktiivillä on yhdenmukaistettu.

2.2 Yleiset tiedonantovelvoitteet (II luku 5—7 artiklat)

Luvun 5 artiklassa säädetään tiedoista, jotka kuluttajalle on ennen sopimuksen tekemistä annettava, jolleivät ne ilmene asiayhteydestä. Suurin osa tiedoista on samoja, jotka on nykyisinkin annettava muun yhteisölainsäädännön nojalla. Uutta ovat lähinnä välittäjän tiedonantovelvollisuutta koskevat 7 artiklan säännökset. Artiklan mukaan toisen kuluttajan lukuun toimivan välittäjän on ennen sopimuksen tekemistä kerrottava kuluttajalle tämä seikka sekä se, että sopimus on kahden kuluttajan välinen ja jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Jos välittäjä laiminlyö tämän, hänet katsotaan kuluttajan sopijapuoleksi. Säännöksiä ei sovelleta huu- tokaupoissa, joihin voi osallistua henkilökoh- taisesti.

Uutta on myös yksittäinen tiedonantovelvoitteen laiminlyönnin seuraamus: jos elinkeinonharjoittaja ei ole ennakolta kertonut hinnan lisäksi veloittavista muista kuluista, kuluttajan ei tarvitse niitä maksaa. Muista seuraamuksista jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisesti. (6 artikla)

2.3 Tiedonantovelvoitteet ja peruuttamisoikeus kotimyyntissä ja etämyyntissä (III luku 8—20 artiklat ja liite I)

Luvun soveltamisalaan vaikuttavat 2 artiklan uudistetut etämyynnin ja kotimyyntin määritelmät, jotka ovat nykyistä laaja-alaisempia. Esimerkiksi kotimyyntisääntelyn ja peruuttamisoikeuden piiriin tulisivat sellaiset asuntojen korjausta ja huoneenvuokraa koskevat sopimukset, joista on neuvoteltu korjaus- tai vuokraohteessa, vaikka sopimus tehtäisiinkin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa.

Yleisiä 5 ja 7 artiklan tiedonantovelvoitteita täydentävät etämyynnin ja kotimyyntin erityissäännökset (9 artikla). Uutta niissä on, että kuluttajalle on kerrottava mahdollisista käytäntesäännöistä ja tuomioistuimen ulkopuolisista riitojen ratkaisuelimistä. Lisäksi on mainittava, että syntyvä sopimus solmitaan elinkeinonharjoittajan kanssa ja että kuluttaja tämän seurauksena saa direktiivissä säädetyn suojan.

Ehdotuksen 10 artiklassa säädetään kotimyyntisopimuksen uusista muotovaatimuksista. Kuluttajalle on annettava tilauslomake, jossa on säädetty tiedot ja johon on liitettävä direktiivin liitteen I mukainen peruuttamislomake. Kotimyyntisopimus on pätevä vain, jos kuluttaja allekirjoittaa tilauslomakkeen ja, jos lomake ei ole paperimuodossa, saa siitä kopion pysyvällä välineellä.

Etämyyntisopimuksen muotovaatimukset (11 artikla) koskevat lähinnä tietojen antamistapaa ja vastaavat vähäisin täsmennyksin voimassa olevia vaatimuksia.

Kuluttajalla on oikeus peruuttaa kotimyynti- tai etämyyntisopimus 14 päivän määräajassa. Peruuttamisaika on kotimyyntissä nykyisin 7 päivää ja etämyyntissä 7 työpäivää. Ehdotettu aika on yhdenmukainen uudempien direktiivien kanssa. Kotimyyntissä peruuttamisaika alkaisi aina tilauslomakkeen allekirjoittamisesta. Tavaroiden etämyyntissä aika alkaa tavarantoimituksesta ja palvelujen etämyyntissä sopimuksen tekemisestä (12 artikla).

Jos peruuttamisoikeudesta ei ole kerrottu, peruuttamisaika päättyy kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun elinkeinonharjoittaja on täyttänyt muut sopimusvelvoitteensa. (13 ar-

tikla) Etämyyntissä vastaava pidennys koskee nykyisin kaikkia tiedonantopuutteita, ja se lasketaan tavarantoimituksen toimitamisesta ja palveluksissa sopimuksen tekemisestä. Kotimyyntidirektiivissä ei nykyisin säädetä tiedonantovelvoitteiden laiminlyönnin seuraamuksista.

Peruuttamisilmoitus on tehtävä pysyvällä välineellä, joko itse laaditulla ilmoituksella tai liitteen I mukaisella lomakkeella. Internetsopimuksissa elinkeinonharjoittaja voi lisäksi käyttää kuluttajalle vaihtoehtoisena tapana kotisivuillaan sähköisesti täytettävää ja lähetettävää peruuttamislomaketta. (14 artikla). Nykyisin peruuttamisilmoitukselle ei ole asetettu muotovaatimuksia.

Ehdotuksen 17 artiklassa säädetään kuluttajan velvollisuuksista ja vastuusta peruuttamistapauksissa. Säännökset ovat uusia lukuun ottamatta vastuuta palautuskuluista. Kuluttajan on palautettava vastaanotettu tavara 14 päivän kuluessa peruuttamisilmoituksesta, ja häneltä voi vaatia vain välittömät palautuskulut. Kuluttaja on vastuussa tavarantoimituksen arvonalenemisesta vain, jos se johtuu muusta kuin tavarantoimituksen luonteen ja toiminnan välttämättömästä tarkastamisesta. Vastuuta ei kuitenkaan ole, jos elinkeinonharjoittaja on laiminlyönyt ilmoittaa peruuttamisoikeudesta. Palvelusopimuksissa kuluttaja ei vastaa peruuttamisaikana suoritettujen palvelujen kustannuksista.

Ehdotuksen 19 artikla koskee peruuttamisoikeuden rajoituksia. Etämyyntissä rajoitukset ovat asiallisesti ennallaan. Kotimyyntissä rajoitukset ovat uusia, ja ne koskevat mm. tilanteita, joissa kuluttaja on etäviestimellä kutsunut elinkeinonharjoittajan kotiinsa omaisuutensa korjaamista tai huoltoa varten.

Ehdotuksen 20 artiklassa luetellaan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät etämyynti- ja kotimyyntisopimukset. Rajoitukset vastaavat pääosin nykyisiä. Uutta on se, että kiinteän omaisuuden vuokraus tulisi kotimyyntisäännösten soveltamisalan piiriin.

2.4 Kuluttajankauppaa koskevat erityissäännökset (IV luku 21—29 artiklat)

Luvun soveltamisala (21 artikla) vastaa pääosin nykyisen kuluttajankauppaa koske-

van direktiivin soveltamisalaa. Poikkeuksena on kuitenkin se, että sääntely ei koske varas-
ia, joita elinkeinonharjoittaja on käyttänyt
virheen korjaamisessa.

Tavaran luovutusta (22 artikla) ja vaaran-
vastuun siirtymistä (23 artikla) koskevat
säännökset ovat uusia. Tavara on luovutettu,
kun kuluttaja tai kuluttajan määräämä muu
henkilö kuin rahdinkuljettaja saa tavaran hal-
lintaansa. Jollei toisin ole sovittu, tavara on
luovutettava viimeistään 30 päivän kuluttua
sopimuksen tekemisestä. Aikaraja on sama
kuin nykyisin etämyynnissä, mutta se koskisi
kuluttajankauppaa yleisesti.

Jos tavaraa ei ole määrääjässä toimitettu,
kuluttajalla on oikeus saada maksamansa ra-
hat takaisin 7 päivän kuluessa toimitusajan
päättymisestä lukien. Muutoin viivästyksen
seuraamuksista ei ole ehdotuksessa säädetty.

Ehdotuksen mukaan vaaranvastuu (riski ta-
varan tuhoutumisesta, katoamisesta tai huo-
nontumisesta) siirtyy kuluttajalle luovutus-
hetkellä. Vaaranvastuu siirtyy kuitenkin ku-
luttajalle jo silloin, kun luovutuksen olisi pi-
tänyt tapahtua, jos kuluttaja ei ole ryhtynyt
kohtuullisiin toimiin ottaakseen tavaran hal-
lintaansa.

Tavaran sopimuksenmukaisuutta ja virheel-
lisyyden määräävää ajankohtaa koskevat
säännökset (24 ja 25 artikla) vastaavat ny-
kyistä direktiiviä. Virheen seuraamuksiin so-
velletaan 26 artiklan mukaan edelleen kaksi-
portaista järjestelmää: ensisijaiset seura-
amukset ovat tavaran korjaus tai vaihto vir-
heettömään ja toissijaiset hinnanalennus tai
kaupan purku. Erona nykytilaan on se, että
valintaoikeus korjauksen ja vaihdon välillä
on elinkeinonharjoittajalla eikä kuluttajalla.
Uutta on lisäksi säännös, jonka mukaan ku-
luttaja saa valita minkä tahansa seuraamuk-
sen, jos sama vika ilmenee lyhyessä ajassa
useammin kuin kerran.

Ehdotuksen 27 artiklan mukaan kuluttaja
voi luvun säännösten rajoittamatta vaatia
korvausta vahingoistaan. Tarkempia sään-
nöksiä vahingonkorvauksesta ei ole.

Virhevastuun kestoa ja muita aikarajoja
koskevat 28 artiklan säännökset vastaavat
pääosin nykyisiä. Elinkeinonharjoittaja vas-
taa virheestä, joka ilmenee kahden vuoden
kuluessa vaaranvastuun siirtymisestä. Jos
virhe on oikaistu vaihtamalla tavara, aikaraja

lasketaan vaihdetun tavaran luovutuksesta.
Käytetyn tavaran kaupassa osapuolet voivat
sopia lyhyemmän, vähintään yhden vuoden
vastuurajan.

Kuluttajan reklamaatioaika on, kuten ny-
kyisin, kaksi kuukautta, mutta jäsenvaltiot
eivät saa enää valita säätävätkö reklamaa-
tiovelvollisuudesta vai eivät.

2.5 Sopimusehtoja koskevat kuluttajan oikeudet (V luku 30—39 artiklat se- kä liitteet II ja III)

Luvun säännökset heijastavat pitkälti voi-
massa olevan kohtuuttomia sopimusehtoja
koskevan direktiivin säännöksiä. Soveltamis-
alakin on sama: sääntely koskee vain elinkei-
nonharjoittajan etukäteen laatimia mutta ei
yksilöllisesti neuvoteltuja ehtoja (30 artikla).

Sopimusehtojen selkeyttä ja avoimuutta
koskeva 31 artikla on pääosin uusi. Ehtojen
on oltava kuluttajan saatavilla niin, että hä-
nellä on todellinen tilaisuus perehtyä niihin
ennen sopimuksen tekemistä. Elinkeinonhar-
joittajan on saatava kuluttajan nimenomainen
suostumus maksuihin, jotka peritään pääasi-
allisesta sopimusvelvoitteesta tulevan vastik-
keen lisäksi. Jos nimenomaista suostumusta
ei ole, vaan elinkeinonharjoittaja olettaa sen
saaduksi käyttämällä valmiita valintoja, jotka
kuluttajan on erikseen hylättävä, kuluttajalla
on oikeus saada peritty lisämaksu takaisin.

Nykyisen direktiivin ohjeellinen luettelo
ehdoista, jotka voivat olla kohtuuttomia, on
ehdotuksessa jaettu kahtia. Liitteen II ns.
mustassa listassa on viisi nykyisen listan eh-
toa, joiden katsotaan olevan kaikissa tapauk-
sissa kohtuuttomia. Liitteen III ns. harmaan
listan ehdot oletetaan kohtuuttomiksi, jollei
elinkeinonharjoittaja toisin osoita. Molempia
liitteitä voidaan muuttaa komitologiamenet-
telysssä.

Kaikki kohtuuttomiksi oletetut ehdot eivät
koske rahoituspalveluja, vaan rahoituspalve-
lun tarjoajilla olisi tavanomaista laajemmat
oikeudet mm. muuttaa yksipuolisesti hintaa
tai muita sopimusehtoja. Muillakin elinkei-
nonharjoittajilla olisi nykyistä laajempi oike-
us muuttaa yksipuolisesti toistaiseksi voi-
massa olevien sopimusten ehtoja ja toimitet-
tavan hyödykkeen ominaisuuksia.

2.6 Muut säännökset (VI ja VII luku 40—50 artiklat)

Ehdotuksen VI luvussa on yleisiä säännöksiä kohtuuttomia sopimusehtoja käsittelevästä komiteasta (40 artikla) säännösten noudattamisen varmistamisesta (41 artikla), jäsenvaltion velvollisuudesta säätää kansallisten täytäntöönpanosäännösten rikkomisen seuraamuksista (42 artikla), sääntelyn pakottavuudesta (43 artikla), kuluttajille tiedottamisesta (44 artikla), tilaamatta toimitetuista tuotteista (45 artikla) ja direktiivin täytäntöönpanosta (46 artikla). Ehdotuksen VII luku (47—50 artiklat) sisältää tavanomaisia loppusäännöksiä mm. nykyisten direktiivien kumoamisesta ja direktiivin uudelleentarkastelusta.

3 Toimivaltaperuste ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Direktiivin oikeusperusta on perustamissopimuksen 95 artikla. Oikeusperusta on valtioneuvoston mielestä asianmukainen. Ehdotusta voidaan pitää myös toissijaisuusperiaatteen mukaisena, sillä sen päätavoitteena on rajat ylittävän kuluttajankaupan edistäminen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarviointi

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusarviointi SEK(2008) 2544 ja siitä tehty tiivistelmä SEK(2008) 2545. Arviointi perustuu kuulemistilaisuuksissa ja kyselytutkimuksissa esitettyihin käsityksiin rajat ylittävän kuluttajankaupan laajentumisen esteistä ja selvityksiin erityisesti rajat ylittävän Internet-kaupan kehittämisestä ja kehitysnäkymistä.

Vaikutusarvioinnissa keskitytään kysymyksiin, jotka liittyvät nykyisten kansallisten lakien hajanaisuuden vaikutuksiin kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien kannalta. Pääsyynä hajanaisuuteen ovat arvion mukaan nykyisten direktiivien minimilausekkeet, jotka antavat jäsenvaltioille oikeuden säätää tai pitää voimassa direktiivejä tiukempia kansallisia säännöksiä.

Arvion mukaan kansallisten lakien hajanaisuudesta seuraa ensinnäkin, että yritykset

ovat haluttomia tekemään kauppaa toisessa maassa asuvien kuluttajien kanssa. Haluttomuuden välikön syy on se, että elinkeinonharjoittajalle koituu kustannuksia sen varmistamisesta, että hän noudattaa kyseisen maan kuluttajansuojasäännöksiä. Toisaalta hajanaisuus heikentää välillisesti myös kuluttajien luottamusta rajat ylittävän kaupan turvallisuuteen. Arvion mukaan kuluttajien luottamukseen vaikuttavat monet käytännön tekijät, kuten kieli ja maantieteellinen läheisyys myyjään, mutta myös lainsäädäntöjen hajanaisuuteen liittyvät tekijät, kuten riittämättömät tiedot omista oikeuksista ja käsitys, että kuluttajansuoja on huonompi ostettaessa ulkomailta.

Kuluttajansuojan täydestä yhdenmukaistamisesta hyötyisivät arvion mukaan yritykset, jotka harkitsevat rajat ylittävän toiminnan aloittamista tai laajentamista, kun siitä koituvat kustannukset pienenisivät huomattavasti. Kuluttajien luottamus sisämarkkinoihin lisääntyisi, kun tarjolla olisi entistä edullisempia tavaroita ja laajempi valikoima.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Yleistä

Ehdotukseen sisältyvät nykyiset direktiivit on pantu täytäntöön kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksillä. Uusi direktiivi vaikuttaa erityisesti kuluttajansuojalain 3 lukuun (Sopimusehtojen sääntely), 4 lukuun (Sopimuksen sovittelu ja tulkinta), 5 lukuun (Kuluttajankauppa) ja 6 lukuun (Kotimyynti ja etämyynti). Jonkin verran sääntely vaikuttaa myös lain 1 lukuun (Yleiset säännökset), 2 lukuun (Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteessa) ja 12 lukuun (Erinäisiä säännöksiä). Direktiiviehdotuksen eräiden säännösten tulkinnasta riippuen vaikutuksia voi lisäksi kohdistua kiinteistönvälitystä, asunto-kauppaa, asuinhuoneistojen vuoneenvuokraa ja maanvuokraa koskevaan lainsäädäntöön.

Nykyisten direktiivien minimiluonnetta on kansallisesti käytetty monin kohdin hyväksi. Ehdotetussa muodossa direktiivi merkitsisi-kin heikennyksiä kansallisen kuluttajansuojan tasoon. Toinen ehdotukseen liittyvä, epäselvempi, kysymys on yhdenmukaistamisen ulottuvuus. Tietyt ehdotetut säännökset on

selvästi tarkoitettu tyhjentäviksi, toisia saa nimenomaisesti täydentää kansallisesti, mutta useimmista harmonisoinnin ulottuvuus ei käy ilmi. Tältä osin kysymyksiä herättävät mm. eräät luovutukseen ja vaaranvastuuseen liittyvät seikat, viivästyksen seuraamukset, aikaisemman myyntiportaasta virhevastuu, vahingonkorvaus ja yksilöllisten sopimusehtojen kohtuuttomuus.

Jos direktiivi annetaan ehdotuksen mukaisena, vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ovat muun muassa seuraavia:

Yleiset tiedonantovelvoitteet

- Suomen lainsäädännössä on yhteisölainsäädäntöön perustuvien tiedonantovelvoitteiden lisäksi alakohtaisia säännöksiä tietojen antamisesta erityisesti kiinteistönvälityksessä ja asuntokaupassa. Direktiiviehdotuksen mukaiset yleiset tiedonantovaatimukset on ilmeisesti tarkoitettu tyhjentäviksi eikä kansallisia lisävaatimuksia voitaisi enää pitää voimassa.

- Kulutushyödykkeen välittäjälle säädetään direktiiviehdotuksessa tiedonantovelvoitteita ja seuraamuksia velvoitteiden laiminlyönnistä. Kuluttajansuojalain mukaan yksityishenkilön lukuun toimiva välittäjä vastaa kuluttajalle sopimuksen täyttämistä (paitsi kiinteistönvälityksessä, josta säädetään erikseen).

Kotimyynti ja etämyynti

- Etämyynnin ja kotimyynnin määritelmät ovat direktiiviehdotuksessa laajempia kuin kuluttajansuojalaissa. Esimerkiksi asunnon korjausta ja huoneenvuokraa koskevat sopimukset tulisivat useimmiten kotimyyntisääntelyn ja peruuttamisoikeuden piiriin. Näistä sopimuksista neuvotellaan tavallisesti korjauksen tai vuokrauksen kohteena olevassa asunnossa, mikä on ehdotuksen mukaan kotimyyntiä.

- Kuluttajansuojalain mukainen peruuttamisaika etämyynnissä ja kotimyynnissä ei voi tavarankaupassa alkaa ennen tavarantoimittamista. Direktiiviehdotuksen mukaan kotimyynnin peruuttamisaika alkaa aina tilauslomakkeen allekirjoittamisesta. Kun tavarantoimittamisaika voi ehdotuksen mukaan olla 30 päivää, on mahdollista, että peruutta-

misaika on umpeutunut ennen kuin kuluttaja saa tavarankähtävilleen.

- Kuluttajansuojalain mukaan etämyynti- tai kotimyyntisopimus tulee kuluttajaa sitovaksi vasta vuoden kuluttua, jos elinkeinonharjoittaja laiminlyö keskeiset tiedonantovelvoitteensa. Direktiiviehdotuksessa on vain kolmen kuukauden pidennys, ja se koskee vain peruuttamisoikeudesta kertomatta jättämistä.

- Peruuttamisilmoitus voi kuluttajansuojalain mukaan olla suullinen, ja peruuttamisilmoitukseksi katsotaan myös tavarankpalauttaminen. Direktiiviehdotuksen mukaan peruuttamisesta on ilmoitettava erikseen kirjallisesti tai pysyvällä välineellä. Tästä seuraa, että postitse toimitettu tavara on aina noudettava postista, lähetettävä erillinen peruuttamisilmoitus ja palautettava tavara erikseen. Jos kuluttaja ei nouda tavaraa postin ilmoittamassa ajassa, riski tavaranktuhoutumisesta, katoamisesta tai huonontumisesta (ns. vaaranvastuu) siirtyy kuluttajalle.

- Kuluttajansuojalain mukaan kuluttajalla on kotimyyntissä oikeus pidättää tavara, kunnes maksettu kauppahinta on palautettu hänelle. Direktiiviehdotuksessa pidätysoikeus on myyjällä.

- Kuluttajansuojalain mukaan myyjän on kotimyyntissä noudettava tavara kuluttajankluota. Postitse toimitetut tavarat kuluttajankpalautettava postitse elinkeinonharjoittajalle tämän kustannuksella. Etämyyntissä kuluttajankon kohtuullisessa ajassa palautettava tavara, ja elinkeinonharjoittajankon korvattava palautuskulut, jos tavara voidaan palauttaa tavanknomaisella tavalla postitse. Direktiiviehdotuksessa vastuu palautuksesta ja palautuskuluista on sekä kotimyyntissä että etämyyntissä kuluttajalla.

- Jos sopimus peruuntuu tai raukeaa, kuluttajankon kuluttajansuojalain mukaan maksettava elinkeinonharjoittajalle kohtuullinen korvaus suorituksesta, jonka kuluttaja on saanut hyväkseen ja joka ei ole palautettavissa. Säännös liittyy siihen, että sopimuksen peruuttamiseen tai raukeamiseen voi kansallisen lain mukaan kulua jopa vuosi. Direktiiviehdotuksessa ei korvausvastuuta ole.

- Kuluttajansuojalaissa peruuttamisoikeus koskee myös sanoma- ja aikakauslehtien puhelinmyyntiä ja verkkohuutokaupassa tehtyjä

sopimuksia. Direktiiviehdotuksen mukaan peruuttamisoikeutta ei näissä tilanteissa ole.

Kuluttajankauppa

- Suomen lain säännökset kuluttajankaupasta koskevat tavaroita (irtaimia esineitä) rajoituksitta. Direktiiviehdotus ei sitä vastoin koske varaosia, joita elinkeinonharjoittaja on käyttänyt virheen korjaamisessa. Ehdotuksesta ei selviä, miten vastuu määräytyy, jos korjaus epäonnistuu viallisen varaosan takia.

- Tavarán luovutusta säännellään kansallisesti kattavammin kuin direktiiviehdotuksessa. Täydentäviä säännöksiä on luovutuspaikasta, asennettavan tai kokoonpantavan tavarán luovutuksesta sekä tavarasta ennen luovutusta aiheutuvista kustannuksista. Ehdotuksen sääntely on ilmeisesti tarkoitettu tyhjentäväksi, eikä kansallista täydentävää sääntelyä voida säilyttää.

- Myös viivästyksen seuraamuksista säädetään kansallisesti täydellisemmin kuin direktiiviehdotuksessa, jonka mukainen ainoa seuraamus on välitön kaupan purku. Kansalliset säännökset koskevat oikeutta pidättäyä maksusta, oikeutta vaatia sopimuksen täyttämistä, oikeutta purkaa kauppa olennaisen sopimusrikkomuksen takia tai asetetun lisäajan kuluttua, purkuoikeuden rajoituksia erityisesti ostajaa varten valmistettavan tai hankittavan tavarán kaupassa, vahingonkorvausta sekä ilmoituksia kaupan purusta ja korvausvaatimuksesta. Tältäkin osin ehdotus lienee tyhjentävä, eikä täydentävä sääntelyä voida säilyttää.

- Jos kuluttaja ei ajoissa nouda tai ota vastaan tavaraa, hänellä on kuluttajansuojalain mukaan vaaranvastuu vain siitä, että tavara huonontuu luontaisten ominaisuuksiensa vuoksi. Direktiiviehdotuksen mukaan vaaranvastuu siirtyy näissä tapauksissa kaikilta osin kuluttajalle. Toisin kuin kuluttajansuojalaissa, ehdotuksessa ei ole täydentäviä säännöksiä vaaranvastuusta avoimessa kaupassa eikä sen varalta, että tavara palautetaan elinkeinonharjoittajalle virheen korjaamista varten.

- Kansallisessa laissa säädetään virhevastuun osalta myös kuluttajan oikeudesta pidättäyä maksusta sekä tuotevahingoista. Direktiiviehdotuksessa vastaavia säännöksiä ei ole.

Vahingonkorvauksesta ehdotuksessa säädetään vain yleisluontoisesti kuluttajan oikeudesta vahingonkorvaukseen. Kansallisesti on lisäksi säädetty mm. vastuuperusteista, korvattavista vahinkotyypeistä, vahingon rajoittamisesta ja korvauksen sovittelusta.

- Irtaimen omaisuuden kauppaa koskevassa Suomen lainsäädännössä sovelletaan yleisesti periaatetta, jonka mukaan myyjä vastaa virheestä, joka on ollut tavarassa vaaranvastuun siirtyessä ostajalle, vaikka virhe ilmeni vasta myöhemmin. Lakisääteistä ajallista takarajaa ei ole edes liikekaupoissa. Direktiiviehdotuksen mukaan elinkeinonharjoittajan vastuu lakkaa kahden vuoden kuluttua vaaranvastuun siirtymisestä. Käytetyn tavarán kaupassa osapuolet voivat lisäksi sopia lyhyemmän, vähintään yhden vuoden vastuurajan.

- Kuluttajansuojalain mukaan kuluttajan on ilmoitettava virheestä myyjälle kohtuullisessa ajassa, joka on vähintään kaksi kuukautta. Tietyin edellytyksin (mm. jos myyjä on menetellyt törkeän huolimattomasti) kuluttaja saa vedota virheeseen reklamaation laiminlyönnistä huolimatta. Direktiiviehdotuksessa reklamaatioaika on enintään kaksi kuukautta eikä reklamaatiovelvollisuudesta ole poikkeuksia.

- Kuluttajansuojalain mukaan myös aikaisemmat myyntiporaat, kuten valmistaja ja maahantuoja, ovat vastuussa virheestä suoraan kuluttajalle. Direktiiviehdotuksen mukaan virheestä vastaa vain myyjä.

Kohtuuttomat sopimusehdot

- Suomen lain mukaan kaikkia kohtuuttomia sopimusehtoja, myös vastikkeen määrää, voidaan sovitella. Sama periaate koskee paitsi kuluttajasopimuksia myös liikesopimuksia. Direktiiviehdotuksessa kohtuullistaminen koskee vain elinkeinonharjoittajan etukäteen laatimia ehtoja, mutta ei yksilöllisesti neuvoteltuja ehtoja. Ehdotuksen mukaan kohtuuttomuuden arviointi ei voi myöskään koskea vastikkeen asianmukaisuutta eikä sopimuksen pääkohteen määrittelyä.

- Suomessa rahoituspalveluja koskevat samat kohtuullistamissäännöt kuin muitakin sopimuksia. Direktiiviehdotuksessa rahoitus-

palvelujen tarjoajille sallitaan yleisiä periaatteita laajemmat oikeudet muuttaa hintaa tai muita sopimusehtoja yksipuolisesti.

4.3 Vaikutukset alan elinkeinotoimintaan ja kuluttajien asemaan

Yhdenmukainen lainsäädäntö on omiaan edistämään yritysten mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa sisämarkkinoilla. Toteutessaan tämä voisi lisätä kilpailua tuotteiden ja palvelujen tarjonnassa myös Suomessa, mikä on sinänsä myönteistä myös kuluttajien kannalta. Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry:n mukaan Suomessa toimivat ulkomaiset etämyyntiyritykset ovat useasti ilmaisseet huolensa siitä, että erilainen lainsäädäntö aiheuttaa Suomessa korotuspainetta hintoihin ja yksi liiton jäsenyrityksistä onkin lopettanut toimintansa Suomessa vedoten liian erilaiseen säännöstöön. Yhdenmukainen lainsäädäntö loisi osaltaan yrityksille tasapuolisemmat kilpailuolosuhteet ja vähentäisi rajat ylittävän kaupan kustannuksia.

Ehdotuksella säänneltäisiin kuitenkin vain tiettyjä oikeuskysymyksiä. Sopimusoikeuden keskeiset osa-alueet, kuten sitovan sopimuksen syntyminen, sopimuksen pätemättömyys, erehdyksen vaikutukset, valtuutustilanteet ja vanhentumissäännöstö, jäisivät edelleen kansallisten lakien varaan. Sääntelemättä jäisivät myös vahingonkorvausta sopimussuhteessa koskevat keskeiset kysymykset samoin kuin palvelujen virhe- ja viivästystilanteet. Elinkeinonharjoittajien tarve selvittää muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä ja muokata toimintaansa niiden mukaiseksi vähenee yhdenmukaistettujen seikkojen osalta, mutta pysyy muilta osin ennallaan.

Kuluttajansuojalainsäädännön täysharmonisointi on suhteellisen uutta, joten kokemusperäistä tietoa yhdenmukaistamisen vaikutuksista on kertynyt vain vähän. Arvioinnissa keskeistä on yhdenmukaistettavien säännösten vaikutus rajat ylittävään liiketoimintaan. Ensimmäinen pääosin täysharmonisoiva kuluttajansuojadirektiivi on vuonna 2002 annettu direktiivi 2002/65/EY rahoituspalvelujen etämyynnistä. Finanssialan Keskusliitto ry:n tietojen mukaan yhdenmukaistaminen ei ole mainittavasti lisännyt rajat

ylittävää rahoituspalvelujen tarjontaa. Tässä vaiheessa onkin vaikea arvioida, missä määrin nyt ehdotettu kuluttajansuojasäännösten yhdenmukaistaminen tosiasiassa johtaa rajat ylittävän hyödyketarjonnan ja kysynnän kasvuun.

Kansallisessa kuluttajankaupassa ehdotettu direktiivi heikentää monin kohdin kuluttajansuojan tasoa ja kuluttajan oikeusasemaa. Heikennykset olisivat tässä mielessä merkittäviä eivätkä rajoittuisi vain rajat ylittävään kauppaan. Heikennyksillä olisi toisaalta joiltain osin yritysten kustannuksia alentava vaikutus. Yhdessä rajat ylittävän kilpailun mahdollisen lisääntymisen kanssa muutoksilla voi olla joidenkin tuotteiden hintatasoja alentava vaikutus.

Ehdotuksessa omaksuttu pyrkimys säännellä monitahoisia sopimusoikeudellisia kysymyksiä yksinkertaisilla, vain pääperiaatteen sisältävillä normeilla lisää oikeudellista epävarmuutta, kun lainsäädännöstä ei löydy ratkaisua käytännön ongelmatilanteisiin yhtä kattavasti kuin nykyisin. Esimerkiksi kulutustavaran kauppaan liittyvät uudet säännökset luovutuksesta, vaaranvastuusta ja viivästyksestä eivät sellaisinaan riitä, sillä niissä ei ole otettu huomioon erilaisia sopimuksia. Yksilöllisen talopakettien valmistuskauppa eroaa merkittävästi tavanomaisen sarjavalmisteen tuotteen kaupasta eikä niihin voi esimerkiksi viivästystilanteissa soveltaa samaa yksinkertaista purkunormia niin kuin ehdotuksessa esitetään.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Oikeusministeriö järjesti ehdotuksesta 30.10.2008 kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu keskeiset viranomaiset ja elinkeinoelämän ja kuluttajien järjestöt. U-kirjelmäluonnos on lisäksi käsitelty EU-jaostossa 24 (kuluttaja-asiat).

Ehdotus on esitelty neuvoston työryhmässä 30.10.2008, ja varsinainen työryhmäkäsittely alkoi marraskuun 2008 lopulla. Komissio esitteli ehdotuksen joulukuun 1.—2. päivinä 2008 pidetyssä kilpailukykyneuvoston kokouksessa. Euroopan parlamentin alustavan ai-

kataulun mukaan ehdotus käsitellään täysistunnossa huhtikuun 2009 lopulla.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää hyvänä ajatuksena kuluttajasopimuksia nykyisin koskevan hajanaisen yhteisösääntelyn kokoamista yhteen säädökseen. Ehdotuksessa onkin kyetty yhtenäistämään keskeisiä käsitteitä ja poistamaan nykyisten direktiivien epäjohtonmukaisuuksia. Näiltä osin direktiiviehdotus edistää paremman sääntelyn periaatteita.

On myös myönteistä pyrkiä parantamaan yritysten toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla. Hyvin toimivat sisämarkkinat hyödyttävät kuluttajia, kun hyödykevalikoimat laajenevat ja lisääntyvä kilpailu alentaa hintoja. Sääntelyn yhdenmukaistaminen helpottaa varsinkin rajat ylittävää verkkokauppaa sekä pienyritysten että kuluttajien eduksi.

Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, ettei ehdotus täytä EU:n perustamissopimuksen vaatimusta, jonka mukaan täysharmonisoinnin tulee perustua korkeaan kuluttajansuojan tasoon.

Vaikka ehdotus vastaa hyvin pitkälle voimassa olevaa EU:n kuluttajansuojalainsäädäntöä, sen keskeiset ongelmat aiheutuvat siitä, että nykyiset vähimmäistason yhteisösäännökset ehdotetaan muutettaviksi pääosin sellaisinaan täysharmonisoiviksi. Ehdotus onkin Suomen korkean kuluttajansuojatason kannalta ongelmallinen, ja siihen tarvitaan olennaisia muutoksia. Valtioneuvosto viittaa niihin kansallisen kuluttajansuojan tason heikennyksiin, joita on selostettu 4.2 jaksossa.

Valtioneuvoston tavoitteena on ensinnäkin saada aikaan muutoksia, joilla ehkäistään keskeisten kansallisten kuluttajansuojasäännösten olennaiset heikennykset. Muutoksia pyritään saamaan aikaan etenkin ehdotuksiin, jotka koskevat myyjän virhevastuun kestoja, aikaisemman myyntiportaan virhevastuuta, vaaranvastuun siirtymistä ostajalle, ostajan reklamaatiovelvollisuutta sekä etä- ja kotimyyntin peruuttamisoikeuteen liittyviä muotovaatimuksia, rajoituksia ja kuluvastuuta.

Direktiiviehdotuksen mukainen kulutustavarankäyttö ja kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva täysharmonisointi merkitsisi kan-

sallisen sopimusoikeusjärjestelmän hajoantumista periaatteiltaan epäyhtenäiseksi ja epäjohtonmukaiseksi. Nykyiset kuluttajansuojalain kauppaa koskevat säännökset rakentuvat samojen sopimusoikeuden yleisten periaatteiden varaan kuin irtaimen kauppaa muutoin koskeva kauppalaki. Kauppalain ja kuluttajansuojalain ilmentämät yleiset periaatteet ovat vaikuttaneet uudemman sopimusoikeudellisen lainsäädännön kehittämiseen, muun muassa asuntokauppaa ja palvelusopimuksia koskeviin säädöksiin. Lisäksi näillä periaatteilla on tärkeä merkitys sopimussuhteissa, joista ei ole erikseen säädetty. Myös sopimusten sovittelua koskevat yleiset periaatteet ovat Suomen oikeudessa yhdenmukaiset kuluttajasopimuksissa, liikesopimuksissa ja yksityishenkilöiden välisissä sopimuksissa. Kohtuuttomien ehtojen sovittelu koskee Suomen oikeudessa kaikkia sopimustyyppisiä ja sopimuksen kaikkia ehtoja.

Toteutuessaan ehdotuksesta muun muassa seuraisi, että kuluttajan asema sopijapuolena olisi kuluttajansuojalain mukaan heikompi ja puutteellisemmin säännelty kuin liikeyrityksen asema samanlaisessa sopimussuhteessa yleisen kauppalain mukaan. Epäjohtonmukaisuutta korostaa vielä se, että kuluttajalla, joka esimerkiksi myy ostamansa tuotteen käytettynä edelleen, olisi myyjänä ankarampi vastuu kuin sillä elinkeinonharjoittajalla, jolta hän on tuotteen uutena ostanut.

Jotta kansallisen sopimusoikeusjärjestelmän selkeys ja johtonmukaisuus voitaisiin säilyttää, valtioneuvosto pyrkii saamaan myös joitakin tarkkarajaisia poikkeuksia täysharmonisointiin. Poikkeuksia tarvitaan erityisesti tavaran luovutuksen viivästystä koskevaan sääntelyyn, joka ei voi jäädä ehdotuksen mukaisen yksioikoisen purkuoikeuden varaan. Valtioneuvosto viittaa siihen, mitä 4.3 jakson viimeisessä kappaleessa todetaan. Ei ole realistista olettaa, että viivästyssääntelyn kaltainen monitahoinen kokonaisuus voitaisiin asianmukaisesti valmistella neuvoston ja parlamentin käsittelyssä. Vastaavia ongelmia liittyy yleiset tiedonantovaatimukset sisältävään tyhjentävään luetteloon, joka koskee kaikenlaisia kuluttajasopimuksia. Täysharmonisoitu tietoluettelo on ongelmallinen paitsi sen takia, ettei esimerkiksi kiinteistönvälitystä ja asuntokauppaa

koskevia kansallisia vaatimuksia voida säilyttää, myös sen takia, ettei täysin uudentyyppisille tuotteille voida kansallisesti asettaa tiedonantovaatimuksia, vaikka niille olisi erityistä tarvetta ja tuote tulisi vain Suomen markkinoille.