



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 27.11.2012
COM(2012) 702 final

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

**Yritysten suojaaminen harhaanjohtavilta markkinointikäytännöiltä ja direktiivin
tehokas täytäntöönpano**

**Harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta annetun direktiivin 2006/114/EY
tarkistaminen**

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

**Yritysten suojaaminen harhaanjohtavilta markkinointikäytännöiltä ja direktiivin
tehokas täytäntöönpano**

**Harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta annetun direktiivin 2006/114/EY
tarkistaminen**

1. JOHDANTO

EU:n sisämarkkinat ovat kasvun moottori, ja ne lisäävät kuluttajille tarjottavaa valinnanvaraa ja edullista hinnoittelua. Eurooppa 2020 -strategialla¹, jonka tavoitteena on älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, on tarkoitus luoda uusia työpaikkoja sekä auttaa Eurooppaa ja sen yrityksiä selviämään kriisistä voimistuneina. Kaikki EU:n politiikat on keskitetty tämän tavoitteen saavuttamiseen.

Mainonnalla on suuri taloudellinen vaikutus yrityksiin, ja se kuuluu osana kaikkiin liiketoimintastrategioihin. Mainonta antaa elinkeinonharjoittajille mahdollisuuden esitellä tavaroitaan ja palvelujaan ja on tärkeä taloudellinen menestystekijä. Sen avulla voidaan myös tehostaa kilpailua, kun asiakkaat saavat paremmin tietoa ja voivat vertailla tuotteita. Sisämarkkinoilla yritykset voivat tavoittaa kaupallisella viestillään asiakkaita koko Euroopassa.

Liikesuhteissa asiakkaat ja kilpailijat olettavat, että yritykset käyttävät totuudenmukaista markkinointiviestintää ja noudattavat huolellisen ammatinharjoittamisen periaatteita. Pienet yritykset – jotka muodostavat Euroopan talouden selkärangan² – ovat erityisen alttiita harhaanjohtaville markkinointikäytännöille, koska niillä ei ole resursseja suojata itseään. Ne tarvitsevat selkeät ja tehokkaat puitteet rehellisen kilpailun varmistamiseksi ja tehokkaita keinoja sen valvomiseksi.

Yritysten välistä mainontaa koskevilla EU:n säännöillä on tarkoitus varmistaa, että yritykset käyttävät totuudenmukaista mainontaa tai markkinointia. Niillä luodaan tarvittavat sääntelypuitteet yritysten väliselle markkinoinnille, jonka alalla yrityksiin sovelletaan huomattavan suurta sopimusvapautta. Erityisesti harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevassa direktiivissä³ vahvistetaan koko EU:ta koskeva yhteinen vähimmäistaso elinkeinonharjoittajien suojalle harhaanjohtavaa mainontaa vastaan ja säännellään lisäksi vertailevaa mainontaa.

Koska yhä suurempi osa mainonnasta siirtyy verkkoon, mainonta- ja markkinointikäytännöt muuttuvat ja voivat vaikuttaa maailmanlaajuisesti tuhansiin yrityksiin. Harhaanjohtavat

¹ Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, KOM(2010) 2020.

² Pienet ja keskisuuret yritykset: yhdeksän kymmenestä pk-yrityksestä on mikroyrityksiä, joissa on alle kymmenen työntekijää.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/114/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta, EUVL L 376, 27.12.2006, s. 21.

markkinointikäytännöt, kuten yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavat käytännöt⁴, aiheuttavat edelleen huomattavaa vahinkoa erityisesti pienyrityksille. Tästä syystä komissio ilmoitti pk-yrityksiä tukevan Small Business Act -aloitteen uudelleentarkastelussa⁵ aikomuksestaan arvioida uudelleen nykyisten sääntöjen toimivuutta.

Yleisemmin harhaanjohtavat markkinointikäytännöt aiheuttavat markkinahäiriöitä, koska ne heikentävät yritysten mahdollisuuksia tehdä tietoon perustuvia ja sen myötä tehokkaita valintoja. Myös yritysten taloudellisen päätöksenteon häiriintyminen vääristää kilpailua. Näin on joko siksi, että sopimattomasti käyttäytyvä elinkeinonharjoittaja onnistuu voittamaan yritysasiakkaita rehellisiltä kilpailijoilta tai koska harhaanjohtavien käytäntöjen kohteeksi joutuneiden yritysten on maksettava hyödyttömistä palveluista, joilla ei ole arvoa. Lisäksi harhaanjohtavilla markkinointikäytännöillä on kuluttajiin kohdistuvia kerrannaisvaikutuksia, koska nämä joutuvat maksamaan tavaroista ja palveluista enemmän.

Tässä tiedonannossa tehdään yleiskatsaus harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin nykyiseen täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa. Lisäksi määritetään direktiivin soveltamisen ongelmia ja hahmotellaan mahdollisuuksia tarkistaa sitä tulevaisuudessa.

2. DIREKTIIVI JA SEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JÄSENVALTIOISSA

2.1. Mainontaa liikesuhteissa koskevien EU-sääntöjen kehitys ja soveltamisala

Harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskeva direktiivi on kaikkeen yritysten väliseen mainontaan sovellettava horisontaalinen väline. Siinä mainonta määritellään hyvin laajasti tavaroiden tai palvelujen menekin edistämiseksi annettavana tietona tai esityksenä mainonnan muotoa tarkemmin määrittelemättä. Näin ollen siihen sisältyvät sekä perinteinen mainonta että muuntyyppiset markkinointikäytännöt. Direktiivissä määritellään harhaanjohtavaa mainontaa koskevat oikeussuojan vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan yritysten väliseen liiketoimintaan koko EU:ssa. Jäsenvaltioilla on kuitenkin vapaus säätää tätä korkeammasta suojan tasosta.

Lisäksi direktiivissä asetetaan vertailevalle mainonnalle yhtenäiset säännöt⁶ ja vahvistetaan edellytykset, joiden toteutuessa vertaileva mainonta on sallittua⁷. Tavoitteena on varmistaa, että vertailevassa mainonnassa vertaillaan samankaltaisia tuotteita ja että se on puolueetonta, eikä siinä vähätellä tai panetella muiden yritysten tavaramerkkejä eikä aiheuteta sekaannusta elinkeinonharjoittajien keskuudessa.

EU:n toiminta tällä alalla alkoi vuonna 1984, jolloin annettiin ensimmäinen harhaanjohtavaa mainontaa koskeva direktiivi⁸ sekä kuluttajien että yritysten suojaamiseksi. Direktiivi rajattiin

⁴ Ks. 3.2 jakso. Yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavissa markkinointikäytännöissä on kyse siitä, että elinkeinonharjoittaja käyttää harhaanjohtavaa markkinointikäytäntöä ja lähettää lomakkeita, joissa yrityksiä pyydetään päivittämään tietonsa hakemistoissa näennäisesti ilmaiseksi. Jos kohteena olevat yritykset allekirjoittavat lomakkeen, niille kuitenkin kerrotaan, että ne ovat allekirjoittaneet sopimuksen ja niiltä veloitetaan vuosimaksu.

⁵ Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan Small Business Act -aloitteen uudelleentarkastelu, KOM(2011)78.

⁶ Kaikki mainonta, josta suoraan tai epäsuoraan voidaan tunnistaa kilpailija tai kilpailijan tarjoamat tavarat tai palvelut.

⁷ Direktiivin 1 artiklan mukaisesti sillä suojataan harhaanjohtajavalta mainonnalta vain yrityksiä, mutta siinä vahvistetaan vertailevalle mainonnalle edellytykset, jotka koskevat sekä kuluttajia että yrityksiä.

⁸ Neuvoston direktiivi 84/450/ETY, annettu 10 päivänä syyskuuta 1984, harhaanjohtavaa mainontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, EUVL L 250, 19.9.1984, s. 17.

alun perin koskemaan vain mainonnan tärkeää alaa sen sijaan, että sillä olisi säännelty sopimatonta kilpailua ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa lainsäädäntöä, joka on paljon laajempi ala. Monilla jäsenvaltioilla oli kuitenkin jo harhaanjohtavan mainonnan vastaisia säännöksiä, ja direktiivi toi niiden oikeusjärjestelmiin vain vähäisiä muutoksia. Sääntöjä muutettiin vuonna 1997 kattamaan täysin yhdenmukaistetut vertailevaa mainontaa koskevat säännökset⁹, koska vertailevaa mainontaa koskevissa jäsenvaltioiden säännöksissä oli paljon vaihtelua¹⁰, mikä esti tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta ja vääristi kilpailua.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevalla direktiivillä¹¹ perustettiin vuonna 2005 erilliset kattavat oikeudelliset puitteet kuluttajien suojaamiseksi kaikilta sopimattoman kilpailun muodoilta ennen liiketoimea, sen aikana tai sen jälkeen. Niitä sovelletaan myös kuluttajien taloudellista etua vahingoittaviin mainontakäytäntöihin riippumatta siitä, vahingoittavatko ne kilpailijan etua. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevalla direktiivillä harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin soveltamisala rajattiin tilanteisiin, joissa mainonta kohdistetaan ainoastaan yrityksiin. Vertailevaa mainontaa koskevat säännökset pysyivät yritysten ja kuluttajan välisten liiketoimien kannalta keskeisinä, koska niistä on apua vertailevan mainonnan laillisuuden yleisessä testaamisessa.

Alkuperäinen harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskeva direktiivi ja siihen myöhemmin tehdyt muutokset konsolidoitiin uuteen direktiiviin vuonna 2006¹².

2.2. Yleiskatsaus direktiivin täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa

Harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskeva direktiivi saatettiin osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä erityyppisillä säädöksillä, kuten kauppalailla, markkinointilailla ja yleisiä kuluttajakysymyksiä koskevalla lainsäädännöllä. Täysin yhdenmukaistetut vertailevaa mainontaa koskevat säännöt on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä yhtenäisesti. Komission kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä keräämien tietojen mukaan harhaanjohtavaa mainontaa koskevissa säännöissä kuitenkin esiintyy **paljon vaihtelua EU:n laajuiset vähimmäisvaatimukset ylittävien sääntöjen osalta.**

Osa jäsenvaltioista päätti säätää harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin oikeudellisia vaatimuksia tiukemmista vaatimuksista ja ulotti sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä taatun suojan tason koskemaan osittain tai kokonaan myös yritysten välisiä suhteita. Erityisesti Itävallassa, Tanskassa, Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Ruotsissa kuluttajaa sopimattomalta kilpailulta suojaavaa kansallista lainsäädäntöä sovelletaan osittain tai kokonaan myös yrityksiin kohdistuviin markkinointikäytäntöihin. Toiset jäsenvaltiot puolestaan korostavat yritysten välisissä liiketoimissa sopimusvapautta ja odotuksia korkeammasta huolellisen ammatinharjoittamisen

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/55/EY, annettu 6 päivänä lokakuuta 1997, harhaanjohtavaa mainontaa koskevan direktiivin 84/450/ETY muuttamisesta.

¹⁰ Tanskassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa vertaileva mainonta oli verrattain laajasti käytössä, ja Ranskassa, Saksassa ja Italiassa kansallinen oikeuskäytäntö salli sen selväsanaisesti, joskin rajoitetulla tavalla. Luxemburgissa se katsottiin sopimattomaksi kilpailuksi, ja Portugalissa sitä säänneltiin tilapäisellä lupajärjestelmällä.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta ("sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi"), EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/114/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta, EYVL L 376, 27.12.2006, s. 21.

tasosta eivätkä katso, että yrityksiä ja kuluttajia olisi suojeltava samalla tavalla. Esimerkiksi Tšekissä, Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa asiaa koskeva yritysten välistä mainontaa sääntelevä lainsäädäntö takaa ainoastaan EU:n säännöissä vahvistetun vähimmäissuojan. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot ovat valinneet monia eri malleja saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään¹³.

Tästä syystä **eurooppalaisten yritysten suojan taso vaihtelee**, ja yritykset ovat epävarmoja oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan rajatylittävissä yhteyksissä. Kuluttajien ja yritysten suojaa koskevien järjestelmien erot hämärtävät kuvaa entisestään.

Täytäntöönpanojärjestelmien osalta harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevalla direktiivillä käyttöönotetut vaatimukset ovat melko vähäisiä. Jäsenvaltioiden on yleisesti ottaen varmistettava, että harhaanjohtavan mainonnan torjumiseen ja sitä koskevien säännösten noudattamisen valvontaan on olemassa asianmukaisia ja tehokkaita keinoja. Tämä sisältää velvoitteen ottaa käyttöön mahdollisuus oikeudellisiin toimiin sääntöjenvastaista mainontaa vastaan, tuomioistuinten valtuuttamisen määräämään tällainen mainonta lopetettavaksi tai kieltämään se, ja sen sallimisen, että tuomioistuimet voivat vaatia mainostajalta näyttöä mainonnassa esitettyjen tosiseikkojen paikkansapitävyydestä¹⁴. Nykyisin jäsenvaltiot panevat täytäntöön direktiiviä kansallisten järjestelmiensä perusteella. Järjestelmien olennainen ero koskee **mahdollisuutta julkisoikeudelliseen täytäntöönpanoon**. Joissakin jäsenvaltioissa viranomaiset voivat ryhtyä toimiin epärehellisiä elinkeinonharjoittajia vastaan, kun taas toisissa jäsenvaltioissa vain uhrin voi hakea hyvitystä. Erityisesti rajatylittävässä mainonnassa tällaiset erot vaikuttavat huomattavasti todellisen suojan tasoon.

Viranomaisilla on mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä soveltavaa elinkeinonharjoittajaa vastaan muun muassa Bulgariassa, Italiassa, Latvia, Liettuassa, Ranskassa, Romaniassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa¹⁵.

Toisissa jäsenvaltioissa ainoastaan vahinkoa kärsineet yritykset tai tietyt järjestöt voivat saattaa asioita tuomioistuinten käsiteltäväksi. Esimerkiksi Itävallassa ja Saksassa on yksityisistä riippumattomista järjestöistä koostuva järjestelmä, jossa kyseiset järjestöt voivat nostaa kanteen. Täytäntöönpano perustuu siviilioikeudellisiin toimiin, ja seurauksia voivat olla esimerkiksi poistamista koskeva määräys, kieltotuomio tai vahingonkorvaus. Puolassa, Tšekissä ja Irlannissa kanteen nostaminen tuomioistuimissa on vahinkoa kärsineen yrityksen

¹³ Bulgariassa harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevat säännökset sisältyvät lakiin taloudellisen kilpailun suojaamisesta. Kyproksessa harhaanjohtavan ja vertailevan mainonnan valvomisesta on erillinen laki. Unkarissa yritysten välisten tilanteiden osalta erotetaan toisistaan harhaanjohtava mainonta, jota säännellään kaupallisen mainonnan perusvaatimuksia ja tiettyjä rajoituksia koskevalla lailla, ja muut sopimattomat käytännöt, joita säännellään sopimattomien kauppamenettelyjen ja sopimattoman kilpailun kieltämisestä koskevalla lailla. Latviassa, Liettuassa ja Slovakiassa on erilliset mainontaa koskevat lait.

¹⁴ Direktiivin 2006/114/ETY 5 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 7 artikla.

¹⁵ Ranskassa kuluttajansuojaviranomainen voi suorittaa epärehellisiä elinkeinonharjoittajia koskevia tutkimuksia, ja tietyistä rikoksista voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Italian kilpailuviranomaisella on valtuudet tutkia yrityksiin vaikuttavia tapauksia, joihin sisältyy harhaanjohtavaa mainontaa, ja määrätä sakkoja. Liettuassa kilpailuneuvosto voi määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Romaniassa on vastaavasti täytäntöönpanojärjestelmä, jossa valtiontukea, sopimattomia käytäntöjä ja hintasäännöstelyä käsittelevä pääosasto voi määrätä elinkeinonharjoittajille sakkoja. Yhdistyneessä kuningaskunnassa kilpailuvirasto voi käynnistää yksityisoikeudellisen menettelyn, mutta harhaanjohtava mainonta on myös rikos, josta voi saada enintään kaksi vuotta vankeutta.

vallassa, ja viranomaiset voivat puuttua asiaan ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa sopimattomissa käytännöissä on kyse rikosoikeuden mukaisesta rikoksesta¹⁶.

Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimella on huomattava määrä oikeuskäytäntöä harhaanjohtavan ja vertailevan mainonnan alalta¹⁷. Sen jälkeen, kun harhaanjohtavaa mainontaa koskeva direktiivi annettiin vuonna 1984, tuomioistuimen tuomioilla on tehty useita merkittäviä selvennyksiä. On erityisen tärkeää, että tuomioistuin alkoi kehittää ”keskivertokuluttajan” käsitettä. Myöhemmin eli vuonna 2005 tämä termi kirjattiin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin, jolla nykyään säädellään mainontaa yritysten ja kuluttajien välisissä suhteissa.

Tuomioistuin on lisäksi tutkinut monessa yhteydessä edellytyksiä, joiden toteutuessa vertaileva mainonta on sallittua. Tämä johtuu siitä, että vertaileva mainonta oli monissa jäsenvaltioissa uusi markkinointimuoto, ja sille oli määritettävä rajat. Tuomioistuin esimerkiksi hahmotteli yleisen hintatason vertailun edellytyksiä¹⁸ ja tulkitsi alkuperänimityksellä varustettujen tuotteiden vertailua koskevia säännöksiä¹⁹.

3. JULKINEN KUULEMINEN JA HAVAITUT ONGELMAT

Komissio käynnisti julkisen kuulemisen kootakseen täsmällisempää tietoa harhaanjohtavista markkinointikäytännöistä ja pyysi kyselyllä jäsenvaltioilta yksityiskohtaista tietoa²⁰.

Sen lisäksi, että komissio keräsi tämän tarkastelun yhteydessä tietoa nykyisen direktiivin soveltamisen yleisestä tehokkuudesta ja ongelmista, se kokosi myös tietoa markkinointikäytäntöjä koskevista laajemmista kysymyksistä. Arviointi kattoi erityyppistä yritysten välistä markkinointiviestintää, jolla pyrittiin tavaroiden tai palvelujen menekin edistämiseen²¹.

Tässä tiedonannossa keskitytään harhaanjohtaviin markkinointikäytäntöihin, joihin sisältyvät myös sellaiset harhaanjohtavat mainonta- ja markkinointitekniikat, jotka eivät nykyisen määritelmän mukaan ole helposti määriteltävissä mainonnaksi. Tämä koskee esimerkiksi tilanteita, joissa elinkeinonharjoittajan kaupallisia aikeita tai identiteettiä peitellään ja viesti esitetään yksinkertaisesti tietojen päivivityksenä tai viranomaisviestintänä.

Paljon huomiota osakseen saanut julkinen kuuleminen järjestettiin 21. lokakuuta ja 16. joulukuuta 2011 välisenä aikana, ja siihen saatiin yhteensä 280 vastausta. Vastauksissa

¹⁶ Joihinkin laajamittaista selkeästi harhaanjohtavaa mainontaa sisältäneisiin tapauksiin puututtiin petosten vastaisella kansallisella rikosoikeuslainsäädännöllä.

¹⁷ Ks. erityisesti asiat C-362/88 GB-INNO-BM; C-373/90, Rikosoikeudenkäynti X:ää vastaan; C-126/91, Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft; C-210/96 Gut Springenheide GmbH ja Rudolf Tusky; C-220/98 Estee Lauder; C-112/99 Toshiba Europe; C-44/01 Pippig Augenotopic; C-71/02, Herbert Karner Industrie-Auktionen; C-228/03 Gillette; C-59/05, Siemens; C 533/06 O2 Holdings Limited ja O2; C-487/07, L'Oréal; C-414/06 Lidl Belgium; C-159/09 Lidl.

¹⁸ C-356/06 Lidl Belgium.

¹⁹ C-381/05 De Landtsheer Emmanuel SA.

²⁰ Kyselyyn vastasi 21 jäsenvaltiota.

²¹ Tämä koski verkkomainontaa, ympäristöväättämiä, vertailevaa mainontaa jne. Tiedonannossa ei käsitellä tiettyjä enimmäkseen vähittäiskaupan alalla esiintyviä yritysten välisiä sopimusperusteisia menettelyjä, joita voidaan mahdollisesti pitää sopimattomina, koska tietyillä markkinatoimijoilla on huomattava neuvotteluvoima. Tätä kysymystä käsitellään tulevassa aloitteessa vähittäismyyntiketjuun kuuluvien yritysten sopimattomista kaupallisista menettelyistä.

saavutettiin hyvä tasapaino niin maantieteellisen edustuksen²² kuin vastaajien tyypin osalta (16 eurooppalaista järjestöä, 10 kansallista viranomaista, 41 liike-elämän organisaatiota ja 142 yritystä, mukaan lukien 126 pk-yritystä, ja 38 kansalaista)²³.

3.1. Tavallisimmat harhaanjohtavat markkinointikäytännöt

Valtaosa sidosryhmistä oli eniten huolissaan **hyvin usein rajojen yli harjoitettavien harhaanjohtavien markkinointikäytäntöjen** (joihin viitattiin toisinaan massamarkkinointipetoksina tai huijauksina) määrään²⁴.

Runsaimmin edustettuina olivat yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavat järjestelmät²⁵, ja niiden ohella raportoitui seuraavista käytännöistä:

- **harhaanjohtavat laskulomakkeet**, jotka on naamioitu laskuiksi elinkeinonharjoittajan jo tilaamiksi väitetyistä palveluista, vaikka hän ei ole tällaista tilannut, tai laskulomakkeet, joiden väitetään tulevan viranomaistahoilta, kuten virallisesta kaupparekisteristä;
- **internetin verkkoaluetunnusten** laajentamista (esim. muiden maiden tunnuksiin) koskevat tarjoukset, joissa elinkeinonharjoittaja tarjoaa massamarkkinointitekniikalla virheellistä tietoa tai harjoittaa psykologista painostusta sopimuksen tekemiseksi. Elinkeinonharjoittaja väittää tarjoavansa erillistä palvelua, mutta pyytää itse asiassa kohtuutonta hintaa yksinkertaisesta verkkoaluetunnuksen rekisteröinnistä, jonka voi helposti hoitaa virallisten palveluntarjoajien kautta paljon halvemmalla;
- **tavaramerkkien suojan** ulottamista toisiin maihin koskevat tarjoukset, jotka harhaanjohtavaa mainontaa käyttävä elinkeinonharjoittaja esittää tarjoamalla totuudenvastaista tietoa palvelun luonteesta. Ainoastaan viralliset elimet voivat tarjota tällaista tavaramerkin suojaa, ja elinkeinonharjoittajan tarjoamassa palvelussa on kyse vain tavaramerkin sisällyttämisestä hakemistoon;
- internetin kautta tarjottava oikeudellinen neuvonta, joka markkinointisuunnitelmansa mukaan perustuu puhtaasti julkisesti saatavilla oleviin ilmaisiin oikeudellisiin tietopankkeihin ja jossa elinkeinonharjoittaja tarjoaa harhaanjohtavaa tietoa palvelun piirteistä. Elinkeinonharjoittaja ei näin ollen juuri tarjoa lisäarvoa, mutta veloittaa korkean hinnan;
- mainontaa sosiaalisissa verkostoissa koskeva harhaanjohtava markkinointi, joka perustuu kohtuuttoman hinnoittelun soveltamiseen (esim. hyvin korkea hinta napsautusta kohti), kun sosiaaliset verkostot tarjoavat itse kyseistä palvelua huomattavasti halvemmalla.

²² Komissio sai vastauksia sidosryhmiltä kaikista jäsenvaltioista lukuun ottamatta Latviaa, Liettuaa ja Maltaa.

²³ Julkisen kuulemisen tulokset:
<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=MisleadingAd>

²⁴ Suomen Yrittäjät toteaa, että selvityksen mukaan 60 prosenttia itsenäisistä elinkeinonharjoittajista oli saanut häiritsevää mainontaa vuonna 2010. Saksan talousrikosten vastainen yhdistys (DSW) arvioi, että Saksassa yrityksille koituu tällaisista menettelyistä mahdollisesti noin 340 miljoonan euron vuositappiot.

²⁵ Katso 3.2. jakso.

Joissakin jäsenvaltioissa ongelman muodostavat elinkeinonharjoittajat, jotka lähettävät laskuja palveluista, joiden he väittävät olevan puhelimessa tilattuja, vaikka mitään sopimusta ei ole tehty.

Pieni joukko komission kuulemiseen vastanneita yrityksiä valitti myös harhaanjohtavista ympäristöväittämistä²⁶, sopimattomasta vertailevasta mainonnasta ja yleisemmin riittämättömistä tiedoista ennen sopimuksen tekoa yritysten välisissä liikesuhteissa sellaisissa tilanteissa, joissa yhdellä yrityksistä on huomattava markkinavoima.

Sidosryhmät katsoivat lisäksi, että verkossa esiintyvät harhaanjohtavat markkinointikäytännöt ovat huomattava ongelma ja että yrityksiin vaikuttava harhaanjohtava rajatylittävä mainonta on lisääntynyt. Uutena suuntauksena on havaittu, että verkossa esiintyy yhä enemmän järjestelmiä, joista on haittaa yrityksille maailmanlaajuisesti.

3.2. Yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavat käytännöt

3.2.1. Ongelman tausta

Kaikista harhaanjohtavista markkinointikäytännöistä yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavat käytännöt näyttävät olevan ongelma, josta koituu aivan erityistä huolta Euroopan yrityksille. Nämä laajamittaisesti käytetyt järjestelmät, joista koituu paljon taloudellista vahinkoa, eivät ole mitenkään uusi ilmiö²⁷. Viime vuosina internet, uudet massamarkkinointivälineet²⁸ ja matalat julkaisukustannukset ovat kuitenkin muuttaneet ongelman mittakaavaa. On esitetty, että pahimmillaan tällaisen massamarkkinoinnin harjoittajat voivat lähettää jopa kuusi miljoonaa lomaketta vuodessa.

Tämä kysymys on antanut aiheita kahteen Euroopan parlamentin päätöslauselmaan, jotka annettiin 16. joulukuuta 2008²⁹ ja 9. kesäkuuta 2011³⁰. Niissä vaadittiin ponnekkaasti jäsenvaltioiden välisen yhteistyön parantamista, harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin tarkistamista ja yritysten suojelun tehostamista.

Yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavia käytäntöjä on monenlaisia. Tavallisin on se, että yrityshakemistoyhtiö lähettää lomakkeita, joissa se pyytää yrityksiä päivittämään tietonsa hakemistoissa näennäisesti ilmaiseksi. Jos kohteena ovat elinkeinonharjoittajat allekirjoittavat lomakkeen, niille kerrotaan, että ne ovat allekirjoittaneet sopimuksen ja niiltä veloitetaan vuosimaksu. Tavallisesti sopimuksesta vetäytymistä ei sallita, ja velaksi väitetty summa peritään yrityksiltä usein perintätoimistojen kautta.

Yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavat käytännöt ovat hyvä esimerkki elinkeinonharjoittajiin kohdennettujen harhaanjohtavien käytäntöjen laajemmasta ongelmasta,

²⁶ Menettely, jossa elinkeinonharjoittaja väittää totuudenvastaisesti, että sen tuotteilla on myönteisiä ympäristövaikutuksia esim. energiatehokkuuden alalla.

²⁷ Yrityshakemistojen alaa Euroopassa edustava järjestö *European Association of Directory and Database Publishers* panee merkille, että tällaisista sopimattomista käytännöistä raportoitiin jo 40 vuotta sitten, ja yksi syy järjestön perustamiseen oli nimenomaan pyrkimys erottaa laillisesti toimivat ja epärehelliset elinkeinonharjoittajat toisistaan.

²⁸ Kuten suoramarkkinointi sähköpostitse, mainonta verkkosivustoilla tai sosiaalisessa mediassa ja tekstiviestit.

²⁹ Euroopan parlamentin 16. joulukuuta 2008 antama päätöslauselma yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavista käytännöistä 2008/2126 (INI) A6-0446/2008.

³⁰ Euroopan parlamentin 9. kesäkuuta 2011 antama päätöslauselma harhaanjohtavista yrityshakemistoyhtiöistä 2011/0269 B7-0342/2011.

joka kohdistuu erityisesti pienyrityksiin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, kuten lääkäreihin ja putkimiehiin.

3.2.2. Tiedot ongelman laajuudesta

Euroopan parlamentin teettämää selvitystä varten vuonna 2008 tehdyssä kyselyssä dokumentoitiin yli 13 000 valitusta 16 jäsenvaltiosta, ja näihin lukuihin viitattiin vain ”jäävuoren huippuna”³¹.

Monet jäsenvaltiot³² katsovat selkeästi, että yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavat käytännöt ovat merkittävä ongelma. Kuitenkin vain harvalla niistä on luotettavaa tietoa ongelman todellisesta laajuudesta. Belgiassa viranomaiset saivat 460 valitusta vuonna 2008, 1165 vuonna 2009 ja 1258 vuonna 2010. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tehtiin 1318 valitusta vuosina 2008–2010. Tšekin viranomaisten toimittamat tiedot olivat peräisin yritysten suoja edistävältä kansalliselta järjestöltä, joka arvioi, että noin 2000 henkilöä joutui erilaisten tämäntyyppisten huijausten uhreiksi vuosina 2007–2010. Unkarissa yrityshakemistoyhtiön harjoittamaan laajan mittakaavan huijaukseen on aivan viime aikoina kohdistunut paljon mediahuomiota. Samaan aikaan toisissa jäsenvaltioissa, kuten Bulgariassa, Kyproksessa, Latviassa ja Romaniassa, ongelmaa ei näyttäisi olevan olemassa tai siitä ei raportoida.

Myös yritykset näkevät ongelman hyvin merkittävänä: melkein puolet julkiseen kuulemiseen saaduista vastauksista tuli yrityksiltä, joihin yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavat käytännöt olivat vaikuttaneet suoraan. Pk-yritykset ja itsenäiset ammatinharjoittajat ovat kaikista alttiimpia vaikutuksille, jotka kuitenkin kohdistuvat myös muuntyyppisiin yrityksiin ja organisaatioihin. On hyvin vaikeaa arvioida yksittäisille yrityksille koitunutta taloudellista vahinkoa, mutta sen voidaan olettaa olevan 1000–5000 euroa vuodessa yritystä kohti.

Monet pienet yritykset myös korostavat kärsineensä jatkuvasta psyykkisestä ahdistelusta. Ne ovat jo monen vuoden ajan kokeneet uhkaa vieraan valtion oikeusjärjestelmässä toteutettavista toimista, ”hallinnollisten kulujen” kasvua ja velkojien jatkuvia puhelinsoittoja, joita uhrit ovat luonnehtineet lähes uhkauksiksi. Osa vastaajista pystyi myös osoittamaan ongelman laajuuden täsmällisillä tiedoilla³³.

3.2.3. Yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavien käytäntöjen vastaiset lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoimet

Harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskeva direktiivi kattaa yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavat käytännöt, mutta täytäntöönpanoviranomaiset esittivät epäilyksensä siitä, ovatko kyseiset käytännöt mainontaa, koska tosiasialla juuri minkään tavaran tai palvelun menekkiä ei edistetä, ja kaupallinen suhde on olemassa vain näennäisesti. Ongelmana on siis edelleen direktiivin soveltaminen ja sen tehokkuus. Joitakin käytäntöjä on saatettu tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta tulokset näyttävät vaihtelevan. Tanskassa ja Itävallassa näistä ongelmista on melkein päästy kansallisella tasolla liike-elämän organisaatioiden ja poliisin tehokkaan yhteistyön sekä tuomioistuinten johdonmukaisen oikeuskäytännön

³¹ *Misleading practices of directory companies in the context of current and future internal market legislation aimed at the protection of consumers and SMEs* IP/A/IMCO/FWC/2006-058/LOT4/C1/C6.

³² Erityisesti Itävalta, Belgia, Tšekki, Saksa, Ranska, Luxemburg, Puola, Portugali, Ruotsi, Slovakia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

³³ Esimerkiksi Tanskan yrittäjien liitto sai jossakin vaiheessa kuukausittain 200 tätä ongelmaa koskevaa puhelua. Espanjalainen mainonnan riippumaton järjestö on saanut asiasta 902 kantelua viiden viime vuoden aikana. Belgian viranomaiset raportoivat, että yli yhdeksän prosenttia kaikista (kuluttajien ja yritysten) kanteluista koskevat yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavia käytäntöjä.

ansioista. Kysymys käytännöistä rajatylittävissä tilanteissa on kuitenkin edelleen ratkaisematta. Viranomaiset Belgiassa Ranskassa ja Espanjassa ovat niin ikään ryhtyneet toimiin sääntöjen täytäntöönpanemiseksi mutta nekin pääasiassa kansallisella tasolla.

Itävalta³⁴ otti vuonna 2000 ja Belgia³⁵ vuonna 2011 lainsäädännössään käyttöön erityisiä yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtaviin käytäntöihin kohdistettuja säännöksiä. Itävallassa ongelmaa on huomattavasti helpotettu kansallisella tasolla, mutta yrityksiin kohdistuu edelleen muista jäsenvaltioista johdettuja harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä. Alankomaissa perustettiin markkinointipetosten uhrien avustuspiste, jossa annetaan oikeudellista neuvontaa.

3.3. Yleinen palaute kuulemisesta

Sidosryhmät kannattavat laajasti lainsäädännöllisiä toimia. Julkisessa kuulemisessa **vaadittiin erittäin voimakkaasti lisäämään pienten yritysten ja itsenäisten ammatinharjoittajien suojaa** harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä vastaan³⁶. Lisäksi vastaajat olivat lähes yksimielisiä siitä, että rajatylittävää harhaanjohtavaa mainontaa varten on kehitettävä yhteistyömenettely, koska suurin osa vastaajista koki nykyiset täytäntöönpanomenettelyt tehottomiksi.

Niin pienyritykset, kauppakamarit kuin viranomaisetkin esittivät tämän viestin toistuvasti³⁷. Vastaavasti EU:n laajuista välinettä yritysten suojaamiseksi kaikista vahingollisimmilta harhaanjohtavilta markkinointikäytännöiltä kannatettiin voimakkaasti³⁸.

Kuuleminen osoittaa myös, että tähän saakka juuri mikään jäsenvaltio ei ole ryhtynyt rajatylittäviin toimiin harhaanjohtavaa markkinointia vastaan. Monet jäsenvaltiot katsovat, että tämä johtuu jäsennellyn yhteistyöjärjestelmän puutteesta sekä harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin heikkouksista. Direktiiviin sisältyy ainoastaan yleisiä lausekkeita sen arvioimiseksi, onko kaupallinen viestintä harhaanjohtavaa³⁹.

4. KOMISSION TOTEUTTAMA ARVIOINTI

Komissio tutki perusteellisesti markkinointikäytäntöihin liittyviä kysymyksiä käyttäen pohjanaan julkista kuulemistä, jäsenvaltioilta kerättyjä tietoja ja monia kanteluita ja teki seuraavat päätelmät:

- Harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskeva direktiivi⁴⁰ ja sen 6 artiklassa tarkoitetut riippumattomat elimet näyttävät muodostavan melko vankat sääntelypuitteet huomattavalle osalle yritysten välisiä mainontamarkkinoita. Monissa jäsenvaltioissa yritykset ovat perustaneet vapaaehtoisia itsesääntelyyn perustuvia

³⁴ UWG (sopimatonta kilpailua koskeva laki), 28a §.

³⁵ Kaupallisia menettelyjä ja kuluttajansuojaa koskevan 23. kesäkuuta 2011 annetun Belgian lain 95–99 §. 4 luvun 2 kohta: Sopimattomat kaupalliset menettelyt suhteessa muihin henkilöihin kuin kuluttajiin.

³⁶ Vastaajista 79 prosenttia kannatti pienyritysten suojan vahvistamista erityisesti rajatylittävissä liiketoimissa.

³⁷ Vastaajista 85 prosenttia kannatti yhteistyömenettelmän luomista rajatylittävissä tapauksissa.

³⁸ Vastaajista 84 prosenttia kannatti EU:n laajuista lainsäädäntöä kaikista vahingollisimpia harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä vastaan.

³⁹ Heikkoudet direktiivin aineellisissa säännöksissä koskevat pääasiassa perusteita sen arvioimiseksi, onko mainonta harhaanjohtavaa direktiivin 3 artiklan mukaisesti.

⁴⁰ Laajat määritelmät mainonnalle (2 artiklan a alakohta), harhaanjohtavalle mainonnalle (2 artiklan b alakohta) sekä sen arvioimiselle, onko mainonta harhaanjohtavaa (3 artikla).

säännöstöjä ja mainonnan standardeja, joiden avulla luodaan tasavertaisia edellytyksiä rehelliselle kilpailulle ja hyviä liiketoimintakäytäntöjä sekä tarjotaan vaihtoehtoisia riidanratkaisutapoja.

- Tiettyjen laajamittaisten harhaanjohtavien mainontajärjestelmien käytön jatkuminen kuitenkin osoittaa, että on vahvistettava nykyistä EU:n laajuisten sääntöjen ja itsesääntelyn yhdistelmää tiettyihin selkeästi tunnistettaviin huijauksiin puuttumiseksi. Pienyritykset kärsivät tällaisista käytännöistä eniten, koska niiden herkkyys ei paljon poikkea kuluttajista. Samanaikaisesti yritysten välisissä suhteissa pien- ja suuryrityksiltä edellytetään samaa huolellisen ammatinharjoittamisen tasoa.
- Lisäksi olisi kiinnitettävä erityistä huomiota vertailevan mainonnan sääntöjen tulkintaan silloin, kun Euroopan unionin tuomioistuin on kehittänyt asiassa merkittävää oikeuskäytäntöä.

4.1. EU:n lainsäädäntötoimia edellyttävät markkinointikäytännöt

EU:n on puututtava niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla tehokkaammin ja kohdennetummin tiettyjen selkeästi harhaanjohtavien markkinointikäytäntöjen mittakaavaan ja niiden käytön jatkumiseen.

Ensinnäkin **mainonnan määritelmä nykyisessä direktiivissä ei ole riittävän selkeä** nykyisten harhaanjohtavien markkinointikäytäntöjen lopettamiseksi ja tulevaan kehitykseen puuttumiseksi. Direktiivissä mainonta määritellään laajasti esitykseksi, joka annetaan tavaroiden tai palvelujen menekin edistämiseksi missä tahansa muodossa, mutta tällainen määritelmä voi olla epätasällinen laskuksi tai pakolliseksi maksuksi naamioitujen markkinointikäytäntöjen yhteydessä. Tästä syystä asiasta kärsivien elinkeinonharjoittajien ja kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten on joskus vaikea tunnistaa, että tällaiset käytännöt ovat harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevassa direktiivissä tarkoitettua ”mainontaa”, eivätkä ne tästä syystä pysty hyödyntämään direktiiviä toiminnan oikeusperustana.

Myöskään **harhaanjohtavan käytännön määrittelyyn käytettävä testi ei anna riittävää oikeusvarmuutta** näihin selkeästi harhaanjohtaviin käytäntöihin puuttumiseksi⁴¹, koska se on laaja, yleinen sekä avoin erilaisille tulkinnoille ja tapauskohtaiselle arvioinnille. Vahingollisten markkinointikäytäntöjen (kuten markkinointiviestinnän kaupallisen aikomuksen piilottaminen) erityinen kieltäminen esimerkiksi ”mustalla listalla” vahvistaisi oikeusvarmuutta ja suojan tasoa vaikuttamatta kohtuuttomasti sopimusvapauteen yritysten välisissä suhteissa.

Nykyisessä direktiivissä **ei säädetä rajatylittävästä yhteistyömenettelystä**⁴², ja näin ollen kansallisilta viranomaisilta puuttuu virallinen perusta pyytää täytäntöönpanotoimia muiden jäsenvaltioiden vastaavilta viranomaisilta. Euroopan yrityksiin vaikuttavia markkinointikäytäntöjä koskevan tiedon jakamiseksi ei myöskään ole olemassa vakiintuneita tiedonjakokanavia.

⁴¹ Direktiivin 2006/114/EY 2 artiklan b kohta ja 3 artikla.

⁴² Esimerkiksi kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa (EY) N:o 2006/2004 vahvistettuja keskinäistä avunantoa koskevia velvoitteita vastaava menettely.

Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa⁴³ **kansallisilta viranomaisilta puuttuvat täytäntöönpanovaltuudet tällaisten käytäntöjen lopettamiseksi yritysten välisissä suhteissa.** Silloin tapauksissa, joissa on kyse rajatylittävistä harhaanjohtavista käytännöistä, uhrien on nostettava kalliita siviilikanteita vieraiden valtioiden oikeusjärjestelmissä. Vaikka harhaanjohtavat markkinointikäytännöt ovat laajamittaisia ja aiheuttavat kokonaisuudessaan huomattavaa taloudellista vahinkoa, ainoat hallinnolliset toimet niitä vastaan ovat petoksia koskevat rikosoikeudelliset tutkimukset, jotka eivät näytä tuovan tuloksia riittävän tehokkaasti. On usein vaikeaa todistaa, että harhaanjohtavissa käytännöissä on kyse petoksista rikosoikeudellisessa mielessä, koska saattaa vaikuttaa siltä, että vastineeksi on tarjottu palvelua.

Kansallisilta viranomaisilta puuttuu **keskinäisen yhteistyön järjestelmä, eivätkä ne pysty pyytämään täytäntöönpanotoimia muiden jäsenvaltioiden vastaavilta viranomaisilta** silloin, kun harhaanjohtavat markkinointikäytännöt vaarantavat yritysten kollektiivisen taloudellisen edun. Kysymys ei ole kaupallisiin riitoihin osallistumisesta ja yksittäisten yritysten oikeuksien varmistamisesta vaan puuttumisesta tilanteeseen silloin, kun laajalle levinneet käytännöt vahingoittavat Euroopan yrityksiä ja markkinoiden toiminta on selkeästi riittämätöntä.

4.2. Vertaileva mainonta

Vaikka vertailevaan mainontaan kuuluu olennaisesti harhaanjohtamisen riski vertailtujen tuotteiden ja niiden hintojen osalta, tämäntyyppisellä mainonnalla voidaan myös edistää markkinoiden avoimuutta ja kilpailua. Vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin antamisen jälkeen on syntynyt huomattava määrä sen soveltamisalaa koskevaa oikeuskäytäntöä⁴⁴.

Komissio aikoo tarkastella tämän oikeuskäytännön perusteella vertailevan mainonnan määritelmän soveltamisalaa ja sen suhdetta tiettyihin kilpailijoiden immateriaalioikeuksiin. Alat, joita on mahdollisesti selkiytettävä lisää, liittyvät kilpailijan tavaramerkin käyttöön vertailevassa mainonnassa, alkuperänimityksellä varustettujen tuotteiden vertailuun tuotteisiin, joilla ei ole tällaista nimitystä, sekä edellytyksiin, joiden täyttyessä elinkeinonharjoittajan mainonta voi laillisesti perustua ainoastaan tiettyä tuoteryhmää koskevaan hintavertailuun.

5. TULEVAT TOIMET

Komission arviointi harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevaan direktiiviin liittyvistä ongelmista osoittaa, että **tarvitaan lainsäädännöllisiä toimia**, koska nykyisiin oikeudellisiin puitteisiin liittyy paljon heikkouksia niin aineellisten sääntöjen kuin täytäntöönpanonkin (menettelysäännöt) osalta. Komissio aikoo näin ollen esittää ehdotuksen yritysten suojan vahvistamiseksi rajatylittäviä harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä vastaan. Ehdotusta harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin muuttamiseksi täydennetään tulevalla aloitteella, jolla puututaan vähittäismyyntiketjuun kuuluvien yritysten sopimattomiin kaupallisiin menettelyihin.

Tämä direktiivin tarkistus kohdennetaan **erityisiin ongelma-alueisiin**. Sillä selkiytetään direktiivin vuorovaikutusta sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin kanssa.

⁴³ Esim. Tšekki, Irlanti, Alankomaat ja Puola.

⁴⁴ C-112/99 Toshiba Europe, C-44/01 Pippig Augenoptik, C-356/04 Lidl Belgium, C-59/05 Siemens AG; C-381/05 De Landtsheer Emmanuel, C-533/06 O2 Holdings; C-487/07 L'Oréal SA ja C-159/09 Lidl.

Tarkistuksessa keskitytään myös rajatylittävän täytäntöönpanon tehostamiseen mukaan lukien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö ja tärkeimpien aineellisten määräysten vahvistaminen. Näin vastataan yritysten tarpeisiin aiheuttamatta ylimääräistä hallinnollista taakkaa⁴⁵. Komissio tehostaa myös täytäntöönpanoa ja perustaa välittömästi käynnistyvän kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten tilapäisen työryhmän.

5.1. Nykyisten sääntöjen täytäntöönpanon välitön tehostaminen

Huolimatta rajoituksista, joita nykyisiin harhaanjohtavaa mainontaa koskeviin yritysten välisiä suhteita säänteleviin lainsäädäntöpuutteisiin liittyy, komissio ajaa myös **nykyisten säännösten** parempaa täytäntöönpanoa.

Ensimmäinen toimi, johon komissio ryhtyy lainsäädäntötyönsä rinnalla, on harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin **täytäntöönpanon tehostaminen**. Tätä varten se kartoittaa jäsenvaltioiden kanssa, mihin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä nykyisillä säännöillä yritysten tilanteen parantamiseksi ennen kuin uusi ehdotus tulee voimaan.

Jäsenvaltioiden yhteistyön helpottamiseksi komissio perustaa tulevana kuukausina **tilapäisen työryhmän, jossa kansalliset täytäntöönpanoviranomaiset** ja muut keskeiset viranomaiset vaihtavat tietoa laajamittaisista harhaanjohtavista markkinointikäytännöistä ja koordinoivat lisää täytäntöönpanotoimia.

Euroopan komissio aikoo

- perustaa välittömästi viranomaisten tilapäisen verkoston, jonka tehtävänä on harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin täytäntöönpanon tehostaminen ja tiedon jakaminen.

5.2. Säädösehdotuksen esittäminen

5.2.1. Uudet aineelliset säännöt harhaanjohtaville markkinointikäytännöille

Sen lisäksi, että täytäntöönpanoa ja yhteistyötä on parannettava, yritykset selvästikin tarvitsevat myös lisää aineellisia sääntöjä, joilla selkiytetään oikeudellinen asema ja jotka kohdennetaan kaikista vahingollisimpiin, yrityksiin koko Euroopassa vaikuttaviin harhaanjohtaviin markkinointikäytäntöihin.

Erityisesti direktiivin soveltamisalaa olisi selkiytettävä siten, että yleisellä lausekkeella katetaan ja kielletään yksiselitteisesti kaikki harhaanjohtavien markkinointikäytäntöjen monet muodot.

Uuden **harhaanjohtavien markkinointikäytäntöjen määritelmän** käyttöönotolla selkiytetään direktiivin soveltamisalaa ja parannetaan yritysten suojaa, koska näin katetaan paremmin tilanteet, joissa markkinointikäytäntö ei ole helposti tunnistettavissa tyypilliseksi mainonnaksi. Tämä poistaa epävarmuuden ja luo oikeusvarmuutta. Tiedyt erityiset mainontakäytännöt, kuten vihreyttä koskevat väittämät⁴⁶, voisivat myös edellyttää selkeitä

⁴⁵ Suunnitelluille toimille tehdään täydellinen vaikutusten arviointi, ja niihin sovelletaan komission ehdottamassa rahoituskehyksessä asetettuja sääntöjä.

⁴⁶ Mainosväittämät, joiden mukaan tuotteesta on ympäristölle enemmän etua tai vähemmän haittaa kuin kilpailijoiden tarjoamista tuotteista.

lisämääritelmiä ottaen huomioon, että tällä alalla on raportoitu harhaanjohtavista käytännöistä⁴⁷.

Komissio suunnittelee lisäksi direktiivin yleisten lausekkeiden takaaman suojan vahvistamista **kiellettyjä harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä koskevalla mustalla listalla**. Näin luodaan uusi suojan taso ja helpotetaan myös selkeämpää täytäntöönpanoa. Tuleva säädös perustuisi näin ollen kaksitasoiseen kieltojärjestelmään, jossa olisi kaikki harhaanjohtavat markkinointikäytännöt kattava yleinen lauseke ja erityinen musta lista kaikista vahingollisimmista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa.

Tällainen musta lista tarkoittaisi erityisesti harhaanjohtavien markkinointikäytäntöjen ennakkieltoa esimerkiksi sen osalta, että markkinointiviestinnän kaupallista aikomusta, elinkeinon harjoittajan identiteettiä tai olennaisia tietoja markkinointiviestintään vastaamisen seurauksista peitellään. Markkinointiviestinnän naamioiminen laskuksi tai pakolliseksi maksuksi olisi kiellettävä selkeästi. Komissio aikoo myös tutkia sellaisia kansallisen tason ratkaisuja, joita Itävallassa ja Belgiassa on toteutettu ja joissa erityissäännöksillä kielletään joko useita erilaisia harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä tai ainoastaan yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavat käytännöt.

Komissio aikoo tutkia mahdollisuutta **vahvistaa seuraamuksia** direktiivin perusteella sovellettavien kansallisten säännösten rikkomisesta. Kaikki tällaiset uudet ehdotukset edellyttäisivät jäsenvaltioilta sen varmistamista, että harhaanjohtavista markkinointikäytännöistä yritysten välisissä suhteissa määrättävät seuraukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia⁴⁸.

Komissio suunnittelee myös **vertailevan mainonnan sääntöjen selkiyttämistä lisää**, erityisesti hintojen vertailun sekä vertailevan mainonnan ja immateriaalioikeuksien suhteen osalta.

Euroopan komissio aikoo tarkistaa direktiiviä tavoitteenaan

- selkiyttää sen soveltamisalaa ottamalla käyttöön selkeämpi määritelmä harhaanjohtaville markkinointikäytännöille
- ottaa käyttöön musta lista kaikkein vahingollisimmista harhaanjohtavista markkinointikäytännöistä
- ottaa käyttöön tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset direktiivin perusteella sovellettavien kansallisten säännösten rikkomisesta
- selkiyttää tiettyjä vertailevaa mainontaa koskevia säännöksiä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta.

5.2.2. Uusi yhteistyömenettely täytäntöönpanon yhteydessä

Komissiolla on tarve puuttua kansallisten täytäntöönpanojärjestelmien eroavaisuuksiin sekä siihen, että nykyinen direktiivi ei muodosta perustaa tehokkaalle rajatylittävälle yhteistyölle.

⁴⁷ Samanaikaisesti komissio aikoo suositella parhaita käytäntöjä, jotka perustuvat elinkaariajatteluun ja asianmukaisiin menetelmiin, kuten yhdenmukaistetut eurooppalaiset menetelmät ekologisen jalanjäljen laskemiseksi tuotteille (PEF) ja organisaatioille (OEF).

⁴⁸ Vastaavasti kuin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 2005/29/EY 13 artiklassa.

Se aikoo luoda täytäntöönpanoa varten tämän alan yhteistyömenettelyn, joka aiheuttaa mahdollisimman vähän lisäkustannuksia ja antaa mahdollisuuden puuttua rajatylittäviin ongelmiin silloin, kun niistä tulee systemaattisia, ne vaikuttavat yritysten kollektiiviseen etuun Euroopassa ja ovat selkeästi vastoin reilua liiketoimintaa ja hyvää kauppatapaa.

Näin ollen komissio aikoo ehdottaa **täytäntöönpanoa varten yhteistyömenettelyä**, jolla yrityksiä suojataan harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä vastaan.

Säädösehdotukseen lisättäisiin **nimenomainen keskinäistä avunantoa koskeva velvoite** selkeän pohjan luomiseksi rajatylittävälle täytäntöönpanotoimille. Lisäksi jäsenvaltiot velvoitetaan erityisillä säännöksillä nimeämään viranomaiset, joilla on **viran puolesta täytäntöönpanovalta** harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin asianmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Jäsenvaltiot voisivat toteuttaa tämän velvoitteen myös laajentamalla nykyisten viranomaisten valmiuksia kuluttajansuojan ja kilpailun alalla⁴⁹ sen sijaan, että ne perustaisivat uusia hallinnollisia elimiä. Verkossa oleva sovellus pyyntöjen vaihtamista varten varmistaisi nopean, turvallisen ja kustannustehokkaan yhteistyön ilman, että jäsenvaltioille koituisi paljoakaan lisätaakkaa tai hallinnollisia kustannuksia. Nykyistä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (IMI) voitaisiin käyttää tähän tarkoitukseen.

Lopuksi komissio aikoo myös pyrkiä kansainvälisen tason yhteistyöhön sen varmistamiseksi, ettei Euroopan yrityksiin kohdistu harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä Euroopan ulkopuolelta⁵⁰.

Lainsäädännön tarkistamisen yhteydessä Euroopan komissio aikoo

- luoda täytäntöönpanoa varten yhteistyömenettelyn (täytäntöönpanoverkosto), jolla kootaan yhteen yrityksiä suojaavasta lainsäädännöstä vastaavat kansalliset täytäntöönpanoviranomaiset, jotta nämä voisivat tehdä yhteistyötä harhaanjohtavien markkinointikäytäntöjen poistamiseksi
- velvoittaa jäsenvaltiot keskinäiseen avunantoon, johon liittyy nimenomainen mahdollisuus pyytää täytäntöönpanotoimenpiteitä rajatylittävissä tilanteissa
- antaa säännöksiä, joilla jäsenvaltiot velvoitetaan nimeämään täytäntöönpanoviranomainen yritysten välisen markkinoinnin alalla.

6. PÄÄTELMÄT

Pk-yritykset loivat 85 prosenttia uusien työpaikkojen nettomäärästä EU:ssa vuosina 2002–2010⁵¹. Niillä on potentiaalia kasvun ja uusien työpaikkojen luomiseen eli juuri niihin asioihin, joita Eurooppa tarvitsee taloudellisen epävarmuuden aikoina. Menestyäkseen ja kasvaakseen sisämarkkinoilla kaikki yritykset tarvitsevat suotuisaa sääntely-ympäristöä, joka

⁴⁹ Tässä yhteydessä arvioidaan mahdollisuutta laajentaa nykyisten yhteistyömenettelyiden, kuten kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa (EY) N:o 2006/2004 säädetty mekanismi, soveltamisalaa joihinkin yritysten välisiä suhteita koskeviin menettelyihin tai vaihtoehtoa perustaa tätä tarkoitusta varten uusi yhteistyömenettely.

⁵⁰ Tällaista yhteistyötä voitaisiin esimerkiksi tehdä markkinointia valvovien viranomaisten kansainvälisen verkoston (ICPEN) puitteissa.

⁵¹ ”Do SMEs create more and better jobs?”, komission taloudellisella tuella tehty tutkimus pk-yritysten vaikutuksista EU:n työmarkkinoihin, EIM Business & Policy Research, Zoetemeer, marraskuu 2011.

sekä takaa niiden taloudellisen vapauden että suojaa niitä liiketoimissa muiden elinkeinonharjoittajien kanssa. Erityisesti pienyritykset tarvitsevat turvaa harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä vastaan.

Tästä syystä komissio aikoo ehdottaa erityisiä muutoksia harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevaan direktiiviin vahingollisten käytäntöjen poistamiseksi yritysten välisissä suhteissa esimerkiksi yrityshakemistoyhtiöiden harhaanjohtavien käytäntöjen osalta. Tästä syystä komissio aikoo esittää kohdennetun säädösehdotuksen ja tehostaa toimia sen varmistamiseksi, että nykyiset säännöt pannaan täytäntöön asianmukaisesti.