

Bryssel 11.4.2018
SWD(2018) 98 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotukset

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIT

1. EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/6/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta

ja

2. kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista sekä direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta

{COM(2018) 184 final} - {SWD(2018) 96 final}

Tiivistelmä vaikutustenarvioinnista
Vaikutustenarviointi direktiiviehdotuksesta EU:n kuluttajalainsäädännön direktiivien kohdennetuista muutoksista ja direktiiviehdotuksesta kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun direktiivin 2009/22/EY muuttamiseksi ja korvaamiseksi (Kuluttajat vahvempaan asemaan -aloite).
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan? <u>Enintään 11 riviä</u>
Vaikutustenarvioinnissa noudatetaan toukokuussa 2017 julkaistuja EU:n kuluttajalainsäädännön toimivuustarkastusta ja kuluttajansuojadirektiivin 2011/83/EU arviointia sekä tammikuussa 2018 julkaistua kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevan suosituksen arviointia. Tulokset osoittavat, että vaikka aineelliset säännöt ovat yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisia, niiden tehokkuutta heikentävät tiedonpuute sekä täytäntöönpanon valvonnan ja kuluttajien hyvitysmahdollisuuksien riittämättömyys. Vuonna 2016 EU:n kuluttajista 20,1 prosenttia ilmoitti kokeneensa kuluttajaoikeuksiin liittyviä ongelmia ja elinkeinonharjoittajista 24 prosenttia oli sitä mieltä, ettei kuluttajalainsäädäntöä noudatettu riittävästi. Tämä aiheuttaa kuluttajille vahinkoa ja häiritsee elinkeinonharjoittajien reilua kilpailua. Lisäksi arvioinneissa ilmeni tarve nykyaikaistaa sääntöjä ja poistaa kohtuutonta rasitusta tietyiltä aloilta. Siksi tässä vaikutustenarvioinnissa käsitellään ensin nykyisiä tehottomia mekanismeja 1. rikkomusten lopettamiseksi ja torjumiseksi sekä 2. sen takaamiseksi, että kuluttajat saavat hyvityksen heille aiheutuneesta vahingosta etenkin joukkovahinkotilanteissa. Sen jälkeen tarkastellaan joidenkin EU:n kuluttajansuojasääntöjen nykyaikaistamista digitaalisen kehityksen kannalta ja kohtuuttoman rasituksen poistamista elinkeinonharjoittajilta tietyillä aloilla. Näiden ongelmien odotetaan lisääntyvän ajan mittaan, kun kuluttajia koskevat liiketoimet lisääntyvät globalisaation ja digitalisoinnin myötä.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan? <u>Enintään 8 riviä</u>
Toimenpiteen tarkoituksena on lujittaa entisestään tervettä kuluttajaympäristöä, mikä tukee talouskasvua, sillä kulutusmenojen osuus on 56 prosenttia suhteessa EU:n BKT:hen. Suunniteltujen toimenpiteiden pitäisi kysyntäpuolella vähentää kuluttajille aiheutuvia vahinkoja, lisätä luottamusta ja parantaa kuluttajien mahdollisuuksia tehdä oman osansa markkinoiden kehittämisessä. Tarjontapuolella toimenpiteillä pyritään varmistamaan reilu kilpailu ja yrittäjien oikeusvarmuus. Eritavoitteina on: 1. parantaa EU:n kuluttajalainsäädännön noudattamista ja 2. nykyaikaistaa kuluttajansuojasääntöjä ja poistaa elinkeinonharjoittajilta tarpeettomia kustannuksia. Näillä tuetaan seuraavien yleisten tavoitteiden saavuttamista: 1. kuluttajansuojan korkean tason ja 2. sisämarkkinoiden sujuvuuden varmistaminen, mistä hyötyvät sekä kuluttajat että elinkeinonharjoittajat.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla? <u>Enintään 7 riviä</u>
Kuluttajansuoja kuuluu jäsenvaltion ja EU:n jaettuun toimivaltaan. Tässä vaikutustenarvioinnissa havaitut ongelmat ovat levinneet laajalle ja niillä on samat seuraukset koko EU:ssa. Kun kyseessä ovat laajalle levinneet laittomat käytännöt, jotka vaikuttavat useiden jäsenvaltioiden kuluttajiin, täytäntöönpanon valvonnan täytyy perustua yhteiseen ja yhdenmukaiseen aineellisen oikeuden kehukseen. Toimivuustarkastuksessa havaittiin, että EU:n kuluttajalainsäädännön tärkeimpänä lisäarvona on, että yhdenmukaistettujen sääntöjen avulla kansalliset toimeenpanon valvonnasta vastaavat viranomaiset voivat puuttua paremmin rajatylittäviin rikkomuksiin, jotka aiheuttavat vahinkoa useiden jäsenvaltioiden kuluttajille. Samalla yhdenmukaisten sääntöjen ansiosta elinkeinonharjoittajat voivat tehdä rajatylittävää kauppaa helpommin ja edullisemmin.
B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi? <u>Enintään 14 riviä</u>
Koska sääntöjä ei noudateta, EU:n tasolla on toteutettu useita toimia aiemmissa arvioinneissa havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Tässä aloitteessa keskitytään ongelmatekijöihin, joihin ei ole muuten vielä puututtu. Muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu, mutta arvioinneissa esitetyt vaihtoehdot ovat kohdennettuja lainsäädäntötoimia. Niillä täydennettäisiin jo tehtyjä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä. EU:n kuluttajansuojasääntöjen nykyaikaistamista varten on tarkasteltu muita kuin lainsäädäntötoimia, mutta niiden ei katsottu ratkaisevan ongelmakohtia täysin missään tapauksissa. Parhaiksi arvioituilla toimenpiteillä varmistetaan

- oikeasuhteisemmat ja varoittavat seuraamukset EU:n kuluttajansuojasääntöjen rikkomisesta,
- hyvitykset sopimattomien kaupallisten menettelyjen uhreille,
- paremmat mekanismit kollektiivisille kieltokanteille ja oikeussuojakeinoille,
- verkossa toimivilla markkinapaikoilla toteutettavien elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisten liiketoimien parempi läpinäkyvyys,
- parempi kuluttajansuoja "ilmaisissa" digitaalisissa palveluissa, joista ei peritä rahallista maksua,
- tietovaatimusten nykyaikaistaminen,
- epätasapainon korjaaminen etämyyntiä ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa harjoitettavaa myyntiä koskevien sopimusten peruuttamisoikeuden osalta.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa? Enintään 7 riviä

Kuluttajajärjestöt kannattavat kaikkia ehdotettuja toimenpiteitä lukuun ottamatta tietovaatimuksia ja peruuttamisoikeutta koskevia toimia. **Elinkeinoonharjoittajien järjestöt** kannattavat verkossa toimivien markkinapaikkojen läpinäkyvyydestä, "ilmaisista" digitaalisista palveluista (osittain), tietovaatimuksista ja peruuttamisoikeudesta ehdotettuja toimenpiteitä. **Elinkeinoelämän järjestöt** vastustavat osittain seuraamuksia, oikeussuojakeinoja, kollektiivisia kieltokanteita ja hyvitystä sekä "ilmaisia" digitaalisia palveluja koskevia ehdotettuja toimenpiteitä. Monet **jäsenvaltioiden viranomaiset** kannattavat oikeussuojakeinoja, kollektiivisia kieltokanteita ja hyvitystä, verkossa toimivien markkinapaikkojen läpinäkyvyyttä ja "ilmaisia" digitaalisia palveluja koskevia ehdotettuja toimenpiteitä. Jotkut ovat ilmaisseet huolensa seuraamuksia, hyvityksiä ja peruuttamisoikeutta koskevista toimenpiteistä.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)? Enintään 12 riviä

Parhaaksi arvioitu vaihtoehtopaketti tekee kuluttajien oikeussuojakeinoista helpompia ja tehokkaampia ja vähentää näin kuluttajille aiheutuvaa vahinkoa, mikä hyödyttää erityisesti haavoittuvia kuluttajia. Niillä parannetaan myös sääntöjen noudattamista lisäämällä pelotevaikutusta. Toimenpiteillä täydennetään tarkistettua kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettua asetusta ja tuetaan sen tehokasta toimintaa. Ottamalla käyttöön parannettuja hyvitysmahdollisuuksia ja paikkaamalla digitaalisten liiketoimien kuluttajansuojassa nykyisin olevia aukkoja lisätään kuluttajien luottamusta. Sääntöjä noudattavat elinkeinonharjoittajat hyötyvät reilummasta kilpailusta. Sääntöjä noudattavien elinkeinonharjoittajien ja pk-yritysten kulut pienenevät tasapainoisempien peruuttamisoikeutta koskevien sääntöjen, tietovaatimusten yksinkertaistamisen, kuluttajien kanssa käytävän verkkoviestinnän tehostumisen ja erityisesti verkko-ostoksia koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisen ansiosta. Niillä odotetaan myös olevan myönteisiä vaikutuksia ympäristöön, sillä niillä estetään aiempaa selkeämmin harhaanjohtavia ympäristövääntämiä.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)? Enintään 12 riviä

Sääntöjä noudattaville elinkeinonharjoittajille ei koidu merkittäviä kuluja seuraamuksia, oikeussuojakeinoja sekä kollektiivisia kieltokanteita ja hyvityksiä koskevista toimenpiteistä. Näistä toimenpiteistä aiheutuu lisäkuluja sääntöjä noudattamattomille elinkeinonharjoittajille erityisesti kovempien seuraamusten takia ja koska kuluttajilla on käytössään parempia mekanismeja vaatia oikaisuja mahdollisesti myös kollektiivisissa menettelyissä, mikä poistaa laittomasti ansaittuja tuloja. "Ilmaisten" digitaalisten palvelujen tarjoajille aiheutuu sääntöjen noudattamisesta lisäkuluja. Verkossa toimivien markkinapaikkojen läpinäkyvyyttä koskevista toimenpiteistä aiheutuu kuluja, kun verkkorajapintoja mukautetaan keräämään tietoja ulkopuolisilta elinkeinonharjoittajilta ja siirtämään niitä kuluttajille. Näillä kahdella toimenpiteellä syntyy kuitenkin myös säästöjä, kun säännöt ovat yhdenmukaisempia eri jäsenvaltioissa ja oikeudellinen selkeys lisääntyy. Tietovaatimukset ja peruuttamisoikeuden toimenpiteet tuovat säästöjä elinkeinonharjoittajille. Kielteisiä ympäristövaikutuksia tai sosiaalisia vaikutuksia ei ole odotettavissa.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset? Enintään 8 riviä

Pk- ja mikroyrityksille ei anneta vapautuksia nykyisen EU:n kuluttajalainsäädännön mukaisesti. Tämä olisi ollut vastoin kuluttajansuojasääntöjen yleistä tarkoitusta ja viime kädessä myös pk-yritysten etujen vastaista, koska kuluttajansuoja olisi tällöin heikompi eivätkä kuluttajat luottaisi yhtä paljon yrityksiin ostaessaan näiltä. Yrityksille yleisesti aiheutuvat kulut eivät ole merkittäviä, mutta parhaaksi arvioitu vaihtoehtopaketti vähentää yritysten (pk-yritykset mukaan lukien) peruuttamisoikeutta koskevia kuluja. Yritykset hyötyvät myös lisääntyneestä läpinäkyvyydestä, kun ne myyvät kuluttajille verkossa toimivilla markkinapaikoilla. Vahvemman täytöntöönpanon

valvonnan ja oikeussuojakeinojen ansiosta epäileilun kilpailun haittavaikutukset vähenevät.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia? Enintään 4 riviä
Seuraamuksiin, oikeussuojakeinoin ja kollektiivisiin kieltokanteisiin ja hyvityksiin liittyvät toimenpiteet aiheuttavat kustannuksia niille jäsenvaltioille, joiden on uudistettava esimerkiksi seuraamuksia tai kuluttajien oikeussuojakeinoja koskevia kansallisia sääntöjään. Sääntöjen parempi noudattaminen tuo kuitenkin säästöjä hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyjen vähentyneiden kustannusten ansiosta. Kollektiivisilla oikeussuojakeinoilla järjeistetään oikeudellisia menettelyjä joukkovahinkotilanteissa.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia? Enintään 6 riviä
Parhaiksi arvioidun paketin tarkoituksena on parantaa EU:n kuluttajalainsäädännön noudattamista, mikä tekee kuluttajan oikeuksista konkreettisempia yksittäiselle kuluttajalle ja kansalaiset ja yritykset hyväksyvät EU-sääntöjen tuoman lisäarvon paremmin. Kollektiivisilla kieltokanteilla ja hyvityksillä voidaan parantaa oikeussuojan saatavuutta. Seuraamuksiin, oikeussuojakeinoin ja kollektiivisiin kieltokanteisiin ja hyvityksiin liittyvillä toimenpiteillä on todennäköisesti myös myönteisiä vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleviin kuluttajiin ja ympäristöön.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen? Enintään 4 riviä
Säännöllisen seurannan lisäksi ehdotetaan, että tämän lainsäädäntötoimen vaikuttavuutta, tehokkuutta, merkityksellisyyttä, johdonmukaisuutta ja EU-tason lisäarvoa arvioidaan keskeisten edistysindikaattoreiden suhteen viisi vuotta sen jälkeen kun jäsenvaltio ovat panneet sen täytäntöön.