



KULUTTAJAPOLITIIKAN PERIAATTEET JA VÄLINEET

Vaikuttavalla kuluttajansuojapolitiikalla varmistetaan, että sisämarkkinat toimivat asianmukaisesti ja tehokkaasti^[1]. Sen tarkoituksena on turvata kuluttajien oikeudet kauppiaisiin nähden ja tarjota tehostettua suojaa heikommassa asemassa oleville kuluttajille^[2]. Kuluttajansuojasääntöjen avulla markkinoista voi olla enemmän hyötyä koko taloudelle. Ne tekevät markkinoista oikeudenmukaisemmat ja kuluttajille tarjottavan tiedon laadun parantuessa ne voivat johtaa vihreämpiin ja sosiaalisempiin markkinatuloksiin. Kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä ja heidän turvallisuutensa ja taloudellisten etujensa suojaamisesta on tullut EU:n keskeisiä tavoitteita.

OIKEUSPERUSTA JA TAVOITTEET

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan f alakohta sekä 12, 114 ja 169 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 38 artikla.

SEUT:n 114 artikla muodostaa sisämarkkinoiden perustamiseen tähtäävän yhdenmukaistamisen oikeusperustan. Siinä korostetaan suojelun korkean tason varmistamista (myös kuluttajansuojan alalla) ottaen erityisesti huomioon kaikki tieteelliseen tietoon perustuva uusi kehitys.

SEUT:n 169 artikla muodostaa oikeusperustan laajalle joukolle erilaisia unionin tason toimia kuluttajansuojan alalla. Siinä todetaan seuraavaa: "Kuluttajien etujen suojaamiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi unioni myötävaikuttaa kuluttajien terveyden, turvallisuuden ja taloudellisten etujen suojaamiseen sekä edistää kuluttajien oikeutta tiedonsaantiin ja koulutukseen sekä oikeutta järjestäytyä etujensa valvomiseksi." Siinä määrätään lisäksi, että kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset on otettava huomioon unionin muissa politiikoissa. SEUT:n 169 artikla tukee näin ollen 114 artiklaa ja laajentaa sen soveltamisalan koskemaan muita kuin sisämarkkina-asioita siten, että sitä sovelletaan myös tavaroiden ja palvelujen saatavuuteen, oikeuksien valvomiseen tuomioistuimissa, julkisten palvelujen laatuun sekä ravitsemukseen, elintarvikkeisiin,

[1]Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima tutkimus rahoituspalvelujen kuluttajansuojanäkökohdista "Consumer protection aspects of financial services", helmikuu 2014: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/507463/IPOL-IMCO_ET\(2014\)507463_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)

[2]Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima tutkimus kuluttajansuojan oikeudellisista näkökohdista "Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers", huhtikuu 2019: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU\(2019\)631066_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU(2019)631066_EN.pdf)



asumiseen ja terveystalitiikkaan liittyviin tiettyihin näkökohtiin. Artiklassa mainitaan lisäksi, että unionin toiminta ei saa estää jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä, jos ne ovat sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Kuluttajapolitiikka onkin osa unionin strategista tavoitetta parantaa kaikkien EU:n kansalaisten elämänlaatua. Sen lisäksi että EU toimii suoraan kansalaisten oikeuksien turvaamiseksi, se takaa, että kuluttajien edut otetaan huomioon kaikkien asiaankuuluvien politiikanalojen lainsäädännössä.

SEUT:n 12 artiklan mukaisesti kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon EU:n muita politiikkoja ja muuta toimintaa määriteltäessä ja toteutettaessa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 38 artiklassa vahvistetaan kuluttajansuojaa toteamalla, että EU:n politiikoissa varmistetaan kuluttajansuojan korkea taso.

TOIMET

A. Yleistä

EU:n toiminta kuluttajapolitiikan alalla perustuu [uuteen kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaan](#), joka julkaistiin 13. marraskuuta 2020. Toimintaohjelmassa esitetään päivitetty visio EU:n kuluttajapolitiikasta vuosina 2020–2025 otsikolla ”Kuluttajien selviytymiskyvyn vahvistaminen kestävän elpymisen varmistamiseksi”. Se pyrkii myös vastaamaan kuluttajien välittömiin huolenaiheisiin covid-19-pandemiaan liittyen.

Toimintaohjelma kattaa viisi keskeistä painopistealaa:

- vihreä siirtymä – vastataan vihreän siirtymän tuomiin uusiin haasteisiin, jotka koskevat kuluttajien oikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä, ja varmistetaan, että kestävät tuotteet ja elämäntavat ovat kaikkien saatavilla maantieteellisestä sijainnista tai tuloista riippumatta
- digitaalinen muutos – luodaan kuluttajille turvallisempi digitaalinen toimintaympäristö, jossa heidän oikeuksiaan suojellaan, ja varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset, jotka mahdollistavat innovoinnin uudempien ja parempien palvelujen tarjoamiseksi kaikille eurooppalaisille
- kuluttajien oikeuksien tehokas täytäntöönpano ja parantaminen – puututaan covid-19-pandemian vaikutuksiin kuluttajien oikeuksiin ja torjutaan harhaanjohtavia ympäristöväättämiä ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä, joita käytetään verkkovaikuttamistekniikoissa ja yksilöntikäytännöissä; kuluttajien oikeuksien täytäntöönpano on ensisijaisesti kansallisten viranomaisten vastuulla, mutta EU:lla on tärkeä koordinointi- ja tukitehtävä, joka perustuu [kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettuun asetukseen](#)
- kuluttajien erityistarpeisiin vastaaminen – otetaan huomioon sellaisten kuluttajien tarpeet, jotka voivat tietyissä tilanteissa olla erityisen haavoittuvia ja tarvitsevat erityisiä suojatoimia; nämä tarpeet voivat johtua sosiaalisista olosuhteista tai yksittäisten kuluttajien tai kuluttajaryhmien erityispiirteistä
- kuluttajansuoja globaalissa ympäristössä – varmistetaan tuontituotteiden turvallisuus ja suojellaan EU:n kuluttajia EU:n ulkopuolisten toimijoiden



sopimattomilta kaupallisilta menettelyiltä markkinavalvonnan avulla ja tiivistämällä yhteistyötä EU:n kumppanimaiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa.

EU:n toimielimet valvovat kuluttajapolitiikkaa järjestelmällisesti [kuluttajaolosuhteiden tulostaulun](#) avulla. Sillä seurataan kuluttajien kansallisia olosuhteita kolmella alalla (tiedonsaanti ja luottamus, noudattaminen ja valvonta, valitukset ja riitojenratkaisu) ja tarkastellaan EU:n vähittäiskaupan markkinoiden yhdentymisessä saavutettua edistystä kuluttajakaupan rajat ylittävien liiketoimien tason ja sähköisen kaupan kehittymisen perusteella. Toinen järjestelmällinen seurantaväline on [kuluttajamarkkinoiden tulostaulu](#), johon kerätään tietoja äskettäin ostoksia tehneiltä kuluttajilta. Tarkoituksena on kartoittaa yli 40 kuluttajamarkkinan edistymistä keskeisillä indikaattoreilla, kuten luottamus siihen, että myyjät noudattavat kuluttajansuojasääntöjä, tarjousten vertailtavuus, markkinoilla saatavilla oleva valinnanvara, missä määrin kuluttajien odotukset täyttyvät sekä kuluttajien kohtaamista ongelmista aiheutuvat vahingot.

B. Alakohtaiset toimet (2.2.2)

1. Kuluttajaryhmät

EU:n toimielimet pitävät kuluttajien eturyhmien osallistumista ensisijaisena. Eurooppalainen neuvoo-antava kuluttajaryhmä (ECCG) on tärkein foorumi, jolla komissio kuulee kansallisia ja eurooppalaisia kuluttajajärjestöjä. ECCG on perustettu komission päätöksellä [2009/705/EY](#). Se voi antaa komissiolle neuvontaa ja tietoja kaikista kuluttajien etuja EU:n tasolla koskevista asioista. Vuonna 2017 parlamentti ja neuvosto hyväksyivät asetuksen unionin ohjelman perustamisesta kuluttajien ja muiden finanssipalvelujen loppukäyttäjien osallistumista unionin politiikan laadintaan finanssipalvelualalla lisäävien erityistoimien tukemista varten^[3].

2. Kuluttajakasvatus

EU on eri vaiheissa organisoinut kuluttajakasvatusta esimerkiksi sen sisällyttämiseksi asteittain opetussuunnitelmiin perus- ja keskiasteen koulutuksessa. Yksi tällainen aloite on Consumer Classroom, joka on opettajille tarkoitettu monikielinen yleiseurooppalainen unionin verkkosivusto. Sille on koottu laaja kokoelma kuluttajakasvatusta käsitteleviä teoksia eri puolilta EU:ta, ja se tarjoaa interaktiivisia ja yhteistyöhön perustuvia välineitä, joiden avulla oppitunteja voidaan valmistella ja jakaa opiskelijoiden ja muiden opettajien kanssa. Interaktiivinen ja reaaliaikainen kuluttajakasvatuksen Dolceta-verkkotyökalu (<http://europeanconsumersunion.eu/progetti/dolceta/?lang=en/>) oli saatavilla kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikilla unionin virallisilla kielillä. Se oli tarkoitettu kouluttajille ja opettajille sekä kuluttajille ja kattoi muun muassa kuluttajien perusoikeudet, tuoteturvallisuuden ja taloustaidon.

3. Kuluttajavalistus

Parempi tiedotus ja tiedon lisääntyminen kuluttajien oikeuksista saattaisi myös vahvistaa kuluttajien luottamusta. EU on perustanut Euroopan kuluttajakeskusten verkoston, joka antaa tietoja ostosten tekemisestä yli rajojen ja neuvontaa tähän

[3]Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus (EU) 2017/826, annettu 17. toukokuuta 2017, unionin ohjelman perustamisesta vuosiksi 2017–2020 kuluttajien ja muiden finanssipalvelujen loppukäyttäjien osallistumista unionin politiikan laadintaan finanssipalvelualalla lisäävien erityistoimien tukemista varten (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/826/oj>).



liittyvistä ongelmista. Lisäksi se käsittelee kuluttajien valituksia. Rinnakkainen FIN-NET-verkosto käsittelee rajatylittäviä rahoituspalveluja koskevia kuluttajien valituksia. Komissio on lisäksi käynnistänyt kuluttajavalistuskampanjoita jäsenvaltioissa, ja se julkaisee kuluttajille suunnattuja käytännön oppaita. SOLVIT on palvelu, jonka avulla ratkaistaan EU:n lainsäädännön noudattamatta jättämisestä aiheutuvia riitoja.

Komissio järjesti kuluttajien oikeuksista tiedotuskampanjan, joka kesti kevästä 2014 alkuvuoteen 2016. Siinä kansalaisille kerrottiin heidän EU:n kuluttajansuojalainsäädäntöön perustuvista oikeuksistaan ja neuvontapisteistä, joista he saavat vastauksia kysymyksiinsä ja apua ongelmiinsa. Kampanjan avulla pyrittiin lisäämään elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien tietämystä EU:n laajuisista kuluttajien oikeuksista, jotka perustuvat pääosin osaksi kansallista lainsäädäntöä saatettuihin EU:n direktiiveihin. Erityistä huomiota kiinnitettiin direktiiveihin kuluttajien oikeuksista, sopimattomista kaupallisista menettelyistä, kohtuuttomista sopimusehdoista sekä kulutustavaroiden kaupasta ja niihin liittyvistä takuista.

Euroopan parlamentin teettämässä tutkimuksista on käynyt ilmi, että vaikka internetissä on saatavilla runsaasti tietoja kuluttajien oikeuksista, tiedot ovat hajallaan monissa eurooppalaisissa ja kansallisissa lähteissä^[4]. Sinun Eurooppasi -portaalilla^[5] on tärkeä asema, sillä se tarjoaa parempaa tietoa kuluttajapolitiikasta ja kokoaa eri tietolähteet yhdeksi tietokeskukseksi. Tiedonsaantia on parannettu edelleen yhteisen digitaalisen palveluväylän kautta^[6].

4. Kuluttajien oikeuksien toteutuminen

Kuluttajien oikeuksien olemassaolon lisäksi on yhtä tärkeää huolehtia niiden tosiasiallisesta ja asianmukaisesta toteutumisesta. Tämä tehtävä kuuluu lähinnä kansallisille viranomaisille. Kansalliset viranomaiset on yhdistetty kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetulla [asetuksella \(EU\) 2017/2394](#) EU:n laajuiseksi verkostoksi, joka mahdollistaa niiden välisen tietojenvaihdon ja yhteistyön, jotta voidaan estää kuluttajansuojasääntöjen rikkominen eri aloilla (esimerkiksi harhaanjohtava mainonta, matkapalvelupaketit tai etämyynti). Verkosto suorittaa myös koordinoituja tutkimuksia ja täytäntöönpanotoimia (viranomaiset esimerkiksi tehotarkastavat, että verkkosivustot ovat lainsäädännön mukaisia).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti parantaa jatkuvasti kuluttajansuojasääntöjä EU:ssa. Kuluttajansuojapolitiikan painopiste on siirtynyt sisämarkkinoiden vahvistamiseen tähtäävästä standardien teknisestä yhdenmukaistamisesta kuluttajansuojan näkemiseen osana pyrkimyksiä edistää ”kansalaisten Euroopan” rakentamista.

[4]Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima tutkimus yhteisestä eurooppalaisesta palvelupisteestä ”European Single Point of Contact”, heinäkuu 2013: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET\(2013\)507453_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

[5]Sinun Eurooppasi – <https://europa.eu/youreurope/index.htm#fi>.

[6]Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2018/1724, annettu 2. lokakuuta 2018, tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 1).



Parlamentin lainsäädäntötyön tuloksena jäsenvaltiot ovat 13. kesäkuuta 2014 lähtien soveltaneet lakeja, joilla [kuluttajansuojadirektiivi](#) pantiin täytäntöön. Parlamentti hyväksyi direktiivin ylivoimaisella enemmistöllä.

Parlamentti hyväksyi 12. joulukuuta 2017 asetuksen (EU) 2017/2394 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä^[7]. Sen tarkoituksena on parantaa sääntöjen vaikuttavuutta ja yhteistyömenettelyjä kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten välillä.

Komission annettua ehdotuksen [kuluttajien aseman vahvistamisesta](#) parlamentti hyväksyi 27. marraskuuta 2019 direktiivin (EU) 2019/2161 unionin kuluttajansuojan täytäntöönpanosääntöjen valvonnan parantamisen ja nykyaikaistamisen osalta^[8]. Marraskuun 25. päivä 2020 parlamentti hyväksyi direktiivin (EU) 2020/1828 kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista^[9].

Sen lisäksi, että parlamentti kehittää EU:n lainsäädäntöä, se myös vaikuttaa kuluttajansuojapolitiikan muotoiluun valiokunta-aloitteisten mietintöjensä (INI) avulla. Se on pyrkinyt erittäin aktiivisesti lisäämään määrärahoja kuluttajansuojatoimiin sekä kuluttajien edustuksen kehittämiseen jäsenvaltioissa, erityisesti unioniin vuoden 2004 jälkeen liittyneissä jäsenvaltioissa. Parlamentti hyväksyi 13. syyskuuta 2018 sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan valiokunta-aloitteisen [mietinnön](#) tuotteiden laatueroista sisämarkkinoilla todeten siinä, että tämä käytäntö on syrjivä eikä vastaa kuluttajien odotuksia.

Parlamentti hyväksyi 25. marraskuuta 2020 [päätöslauselman](#) aiheesta ”Kohti kestävämpiä sisämarkkinoita yritysten ja kuluttajien hyväksi”, jossa se korosti tuotteiden kestävyuden ja korjattavuuden merkitystä sekä kuluttajien oikeuksien ja heille annettavan tiedon lisäämistä, jotta he voivat tehdä kestäviä valintoja^[10].

Covid-19-kriisin aikana kuluttajansuojasta tuli olennaisen tärkeää korvausten varmistamiseksi peruutetuista palveluista ja väärin tietojen levittämisen ja väärennettyjä tai vaatimustenvastaisia lääkinnällisiä välineitä kiskurihintaan myyvien epärehellisten elinkeinonharjoittajien torjumiseksi. Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta osoitti 23. maaliskuuta 2020 kirjeen EU:n johtavalle varapuheenjohtajalle Margrethe Vestagerille, komission jäsenille Thierry Bretonille ja Didier Reyndersille sekä neuvoston puheenjohtajavaltiolle Kroatialle ja vaati siinä lisää toimia covid-19-kriisin ratkaisemiseksi korostaen tarvetta tämän prosessin demokraattiseen valvontaan. Marraskuun 9. päivänä 2020

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394, annettu 12. joulukuuta 2017, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta (EUVL L 345, 27.12.2017, s. 1).

[8] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/2161, annettu 27. marraskuuta 2019, neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 98/6/EY, 2005/29/EY sekä 2011/83/EU muuttamisesta unionin kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamisen ja nykyaikaistamisen osalta (EUVL L 328, 18.12.2019, s. 7).

[9] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2020/1828, annettu 25. marraskuuta 2020, kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista ja direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 409, 4.12.2020, s. 1).

[10] Tätä koskeviin tutkimuksiin sisältyy Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston talous-, tiede- ja elämälaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima huhtikuussa 2020 julkaistu katsaus kestävästä kulutuksesta ja kuluttajansuojalainsäädännöstä ”Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation”.



talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö järjesti sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle [webinaarin\[11\]](#) covid-19-pandemian vaikutuksista sisämarkkinoihin ja kuluttajansuojaan. Siinä tuotiin esille pandemian kielteisten seurausten lieventämiseksi käyttöön otettujen kansallisten ja EU:n toimenpiteiden vaikutukset ja tehtiin ehdotuksia siitä, mitä vielä voitaisiin tehdä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi nyt ja tulevaisuudessa. Oikeus-, kuluttaja- ja tasa-arvoasioista vastaava komissaari Didier Reynders esitteli 19. marraskuuta 2020 sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle uuden [kuluttaja-asioiden toimintaohjelman](#). Toimintaohjelmassa tarkastellaan covid-19-pandemian vaikutuksia kuluttajiin ja pidemmän aikavälin kuluttajapolitiittisia kysymyksiä, jotka liittyvät vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen, kuluttajien haavoittuvuutta koskeviin toimiin, kuluttajien oikeuksien tehokkaaseen täytäntöönpanoon ja parantamiseen sekä kansainväliseen yhteistyöhön kumppanimaiden kanssa.

Kuluttajapolitiikka digitaalisten ja verkkopalvelujen alalla on aihe, johon parlamentti ja erityisesti sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta on keskittynyt. Valiokunnan pyynnöstä laaditussa, kesäkuussa 2020 julkaistussa [tutkimuksessa\[12\]](#) verkkoalustojen laittoman sisällön moderoinnista todettiin, että EU:n oikeuskehystä olisi syytä vahvistaa verkkoalustojen itsesääntelyn ohella, jotta kuluttajia voidaan suojella laittomalta tai haitalliselta verkkosisällöltä.

Samanaikaisesti parlamentti on valmistellut tulevaa [digitaalisia palveluja koskevaa säädöstä](#). Sen avulla sähköisestä kaupankäynnistä pyritään tekemään turvallisempaa panemalla täytäntöön vahvempia valvontatoimia, joilla suojellaan kuluttajia tehokkaammin digitaalisessa ympäristössä. Parlamentti hyväksyi 20. lokakuuta 2020 kolme päätöslauselmaa, joissa komissiota kehoitettiin korjaamaan puutteet sen digitaalisia palveluja koskevassa paketissa: [pätöslauselma suosituksista komissiolle digitaalisia palveluja koskevasta säädöksestä: sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen](#), [pätöslauselma digitaalisia palveluja koskevasta säädöksestä ja perusoikeuskysymyksistä](#) ja [pätöslauselma suosituksista komissiolle digitaalisia palveluja koskevasta säädöksestä: kaupallisten ja yksityisoikeudellisten sääntöjen mukauttaminen verkossa toimivia kaupallisia yhteisöjä varten](#).

Amy McGourty / Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff
12/2020

