

15.01.2010

Kuuleminen: Tuleva EU2020 – strategia, valmisteluasiakirja KOM(2009)647 lopullinen  
**KULUTTAJAVIRASTON LAUSUNTO**

Komissio pyytää valmisteluasiakirjassa ”Tulevaa EU 2020 –strategiaa koskeva kuuleminen” kommentteja ja ehdotuksia asiakirjassa esitetyistä ajatuksista. Kuluttajavirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Strategian keskeisiä teemoja ovat lisäarvon tuottaminen käyttämällä osaamista kasvun perustana, uusien mahdollisuuksien antaminen ihmisille osallistavassa yhteiskunnassa ja kilpailukykyisen, verkottuneen ja vihreämmän talouden luominen. Nämä teemat sopivat hyvin myös kuluttajapolitiikan lähtökohdiksi.

Lisäarvon tuottaminen käyttämällä osaamista kasvun perustana

Asiakirjassa todetaan koulutuksen olevan yksi tehokkaimmista keinoista epätasa-arvon ja köyhyyden torjumisessa. Myös kuluttajakasvatus ja kuluttajainformaatio voidaan nähdä osana kansalaisten koulutusta. Kuluttajat tarvitsevat tietoja ja taitoja kyetäkseen toimimaan yhä monimutkaistuvilla markkinoilla. Kuluttajakasvatuksen kautta voidaan kouluissa ja muualla antaa taitoja mm. oman talouden hallintaan, kestäväan kuluttamiseen ja terveen kriittiseen suhtautumiseen markkinoilla olevaa tarjontaa kohtaan. Kuluttajainformaatio on apuna yksittäisiä kulutuspäätöksiä tehtäessä. Kuluttajainformaation käytöllä keinona on kuitenkin rajansa. Kuluttajia uhkaa informaatiotulva, missä olennainen ei enää erotu epäolennaisesta eikä annetusta informaatiosta näin ollen ole juurikaan hyötyä. Pelkkä informaation antaminen ei riitä vaan on mietittävä, mikä tieto on olennaista ja miten tieto tulisi antaa, jotta se mahdollisimman hyvin tavoittaisi kuluttajat. \_

Kuluttajakasvatus ja kuluttajainformaatio auttavat kuluttajia tekemään tarkoituksenmukaisia kulutuspäätöksiä. Ne eivät kuitenkaan poista elinkeinoelämän ensisijaista vastuuta tarjonnasta ja kuluttajan etujen ja oikeuksien huomioon ottamista elinkeinonharjoittajan toiminnassa. Elinkeinoharjoittajilla on kuluttajia kohtaan lojaliteettivelvollisuus, jonka sisältöön vaikuttaa erityisesti se, että kuluttaja on tiedoiltaan ja taidoiltaan yleensä sopimussuhteen heikompi osapuoli. Elinkeinoharjoittajan tulee mm. pyrkiä ehkäisemään kuluttajan erehtymistä hankittavan hyödykkeen ominaisuuksista tai antaa oikeaa tietoa kuluttajan oikeuksista reklamaatiotilanteessa. Esimerkiksi monet kuluttajillekin markkinoitavat rahoituspalvelut kuten strukturoidut sijoitustuotteet ovat hyvin monimutkaisia ja vaikeasti ymmärrettäviä. Kuluttajan on vaikea saada oikeaa kuvaa tuotteiden riskeistä, vaikka niistä heille kerrotaankin. Tieto annetaan ammattilaisille ymmärrettävin termein ja tiedon antaja pyrkii yleensä samanaikaisesti myymään tuotteensa kuluttajalle. Elinkeinoharjoittajalla on kuitenkin

samanaikaisesti velvollisuus huolehtia myös kuluttajan edusta mm. pyrkimällä varmistamaan, että kuluttajalla on oikea käsitys tarjottavasta tuotteesta.

Markkinoille tarvittaisiin kuluttajakasvatuksen, informaation antamisen ja lojaliteettivelvollisuudesta huolehtimisen lisäksi entistä syvällisempää kuluttajanäkökulmaa. Kuluttajille tarjottavien hyödykkeiden tulisi palvella kuluttajien tarpeita ja jo hyödykkeiden suunnittelun pitäisi lähteä asiakkaan tarpeista. Luottomarkkinoilla ei finanssikriisin seurauksena pidä ensisijaisesti pyrkiä rajoittamaan kuluttajien luoton saatavuutta vaan pyrkiä luomaan paremmin kuluttajien tarpeet huomioivat markkinat. Tämä tarkoittaa luotonantajan vastuullisten menettelytapojen ulottamista luottojen markkinoinnista aina mahdollisiin maksuvaikeuksiin ja perintään saakka. Luottoja tulee markkinoida vastuullisesti siten, ettei kuluttajia houkutellessa harkitsemattomaan velkaantumiseen. Luotonantajan tulee yhdessä kuluttajan kanssa pyrkiä selvittämään, soveltuuko tarjottu luottomuoto kuluttajan tarpeisiin ja suuremmissa luotoissa selvittää kuluttajan takaisinmaksukyky. Kuluttajan joutuessa maksuvaikeuksiin luotonantajan tulee ensisijassa pyrkiä erilaisin järjestelyin, kuten esimerkiksi käyttämällä lyhennysvapaita jaksoja tai pidentämällä laina-aikaa, hoitamaan tilanne.

Strategiassa korostetaan myös tutkimuksen, luovuuden ja innovaatioiden merkitystä kasvun perustana. Erityisesti eurooppalainen digitaalistrategia verkkopalvelujen ja verkkosisältöjen yhtenäismarkkinoiden loppuunsaattamiseksi nähdään elpymisen ja kehityksen keskeisenä tekijänä. Uudet innovaatiot ja digitaaliset palvelut luovat myös uusia kulutusmahdollisuuksia ja kulutustapoja. Uudet palvelut voivat olla aikaisempaa ympäristöystävällisempiä ja helpottaa kuluttajien arkielämää. Toisaalta kuluttajilla voi olla myös vaikeuksia käyttää uusia yhä teknisempiä palveluita. Muutos on toteutettava vähitellen eri väestöryhmien tarpeet huomioon ottavalla tavalla.

On huolehdittava myös siitä, että kuluttajille ei myydä keskeneräisiä, vasta tuotekehitysvaiheessa olevia hyödykkeitä, jotka toimivat hyvin puutteellisesti. Esimerkiksi siirryttäessä Suomessa digitaalisiin televisiolähetyksiin kuluttajille tarjottiin pitkään laitteita, jotka eivät toimineet odotetusti. Kuluttajilla tulee olla saman oikeudet digitaalisessa ympäristössä kuin perinteisessäkin kaupankäynnissä, jos kuluttajien luottamus näihin palveluihin halutaan saavuttaa.

### Uusien mahdollisuuksien antaminen ihmisille osallistavassa yhteiskunnassa

Tässä strategian osassa käsitellään niitä haasteita, joita kriisin synnyttämä työpaikkojen menetys on luonut. Tavoitteena on tietenkin työllistyminen, mutta myös estää ihmisten putoaminen järjestelmän ulkopuolelle ja huolehtia sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta. Tarvitaan mm. nykyaikaisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Kuluttajille lainsäädännössä annettu oikeus välttämättömyyspalveluihin pyrkii myös estämään syrjäytymistä luomalla tavanomaisen elämän edellytyksiä. Kuluttajaoikeuden keinoin voidaan vaikuttaa kuluttajien arkielämässä välttämättömien palveluiden kuten sähkön, veden, viestintä- ja peruspankkipalveluiden saatavuuteen ja kohtuulliseen hintaan. Silloin kun näitä palveluita tarjotaan vapailta markkinoilla, elinkeinonharjoittajat eivät aina ole halukkaita solmimaan sopimuksia kaikkien kuluttajien kanssa. Välttämättömyyspalveluiden saatavuutta tulee jatkuvasti seurata ja määritellä tarvittaessa palvelut ja niiden sisältö uudelleen vastaamaan muuttuneita tarpeita. Esimerkiksi pyrittäessä nopeiden verkkoyhteyksien ja laajakaistapalveluiden ulottamiseen koko Eurooppaan on samalla huolehdittava siitä, että kuluttajilla on oikeus käyttää näitä palveluita syrjäytymisen ehkäisemiseksi. \_

## Kilpailukykyisen, verkottuneen ja vihreämmän talouden luominen

Asiakirjan mukaan yhtenäismarkkinat ovat kehys, jonka avulla EU:lla on riittävä koko otsikossa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhtenäismarkkinat ovat väline, jolla varmistetaan, että kansalaiset saavat todellista hyötyä lisääntyneestä kilpailusta. Valtioiden rajat ylittävälle toiminnalle on edelleen esteitä, jotka tulee poistaa, jotta parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia ja luottamusta ostaa tavaroita ja palveluita yli rajojen, erityisesti verkkokaupan kautta.

Direktiiviehdotus kuluttajan oikeuksista KOM(2008) 614 lopullinen on tehty juuri rajat ylittävän kaupan näkökulmasta. Ehdotus pyrkii täysharmonisoinnin kautta yhdenmukaistamaan useita nykyisiä vähimmäisharmonisoivia kuluttajansuojadirektiivejä, joita ovat kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva direktiivi, koti- ja etämyyntidirektiivit sekä kulutustavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskeva direktiivi. Ehdotuksen mukaan em. neljä direktiiviä yhdistettäisiin yhdeksi laaja-alaiseksi säädökseksi.

Toimivia yhtenäismarkkinoita luodessa on tarkasteltava markkinoita kokonaisuutena. Rajat ylittävän kaupan esteiden poistaminen ei samalla saa heikentää kuluttajien luottamusta ja markkinoiden toimivuutta muutoin. Kuluttajavirasto ei pidä ehdotusta kuluttajien edun mukaisena, koska se toteutuessaan laskisi jo nykyisin Suomessa voimassaolevaa kuluttajansuojan tasoa monessa merkittävässä seikassa. Erityisen ongelmallinen on ehdotus nykyisen kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin muuttuminen sellaisenaan täysharmonisoivaksi. Tämä rikkoo sopimusoikeuden peruseriaatteita vastaan poistamalla mm. kuluttajasopimuksissa sitovuuden. Elinkeinonharjoittaja voisi muuttaa sopimuksia haluamallaan tavalla ilmoitusmenettelyllä. Kuluttajat eivät siis voisi luottaa jo tehtyjen sopimusten jatkuvuuteen, millä olisi todennäköisesti kysyntää vähentävä vaikutus.

Elinkeinonharjoittajien tekemät yksipuoliset ehtomuutokset heikentävät myös kilpailua markkinoilla. Ilmoitusmenettely mahdollistaa sopimusten muuttamisen tavalla, joka vähentää kuluttajien liikkuvuutta. Jos kyse on olennaisesta muutoksesta, jonka seurauksena sopimus muuttuu sisällöltään kokonaan toiseksi eli kyseessä on itse asiassa uusi sopimus, muutokset on toteutettava irtisanomismenettelyllä. Elinkeinonharjoittaja irtisanoo vanhat sopimukset ja voi samalla halutessaan tarjota kuluttajille uutta sopimusta, jonka kuluttaja halutessaan aktiivisin toimenpitein hyväksyy ja uusi sopimus syntyy. Ennen hyväksymistä kuluttaja todennäköisesti vertailee tarjousta myös kilpailijoiden tarjontaan.

Toinen keskeinen ongelma ehdotuksessa liittyy kulutustavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevaan direktiiviin. Ehdotuksen mukaa myyjän lakisääteinen vastuu tavaravirheestä rajattaisiin enintään kahteen vuoteen. Kansallisessa lainsäädännössämme virhevastuun kesto riippuu tavaravirheestä. Esimerkiksi autokaupassa ja talopakettien kaupassa myyjä voi olla vastuussa tietyn tyyppisestä virheestä tuotteessa vielä viiden jopa kymmenen vuoden kuluttua, jos virhe on ollut tavarassa jo sitä kuluttajalle luovutettaessa. Koska edellä mainittujen hyödykkeiden käyttöikä on huomattavasti kahta vuotta pidempi, myös kahta vuotta pidempi virhevastuu on kohtuullinen. Virhevastuun kestolla on merkitystä myös kestävä kehityksen näkökulmasta. Pidempi virhevastuu toimii kannustimena kestävämpien tavaravirheiden valmistamiselle ja vähentää näin luonnonvarojen turhaa käyttöä sekä ympäristön kuormittamista jätteillä.

Kestävä kehitys ja ympäristön kuormitusta vähentävä talous on noussut tärkeään asemaan. Kuluttajat voivat omilla kulutusvalinnoillaan vaikuttaa ympäristön tilaan. Kuluttajille pitää olla tarjolla oikeaa ja relevanttia tietoa ja ympäristöväitteiden käyttöä markkinoinnissa pitää valvoa tehokkaasti, jotta kysyntä todella suuntautuisi ympäristöä vähemmän kuormittaviin tuotteisiin. Kuluttajat voivat kuitenkin tehdä kulutus päätöksiä vain niiden tuotteiden välillä, joita markkinoilla on tarjolla. Elinkeinoelämän tulee tarjota tuotteita ja kulutusmuotoja, joista aiheutuu entistä vähemmän vahinkoa ympäristölle. Kuluttajien kannalta tärkeää on kuitenkin myös hintataso, jolla on usein ollut taipumusta nousta kestäväan kulutukseen pyrittäessä.

Kuluttajat ovat merkittävä kilpailukykyisen talouden luomiseen vaikuttava ryhmä. OECD:n selvitysten mukaan markkinoiden toimivuuden kehittäminen kuluttajapolitiikan keinoin on entistä suurempi haaste. Tarvitaan uusia keinoja kehittää sääntelyjärjestelmiä ja seurata niiden toimivuutta. OECD:n kuluttajapoliittinen komitea on valmistele massassa poliittisten päätöksentekijöiden käytettäväksi ns. työkalupakin, joka perustuu kuluttajakäyttäytymisen tarkasteluun taloustieteellisestä ja käyttäytymistieteellisestä näkökulmasta. Komitean selvitysten mukaan nykyiset kuluttajapoliittiset keinot ovat perustuneet liiaksi näkemukseen rationaalisesta kuluttajasta, joka vertailukelpoisten tietojen perusteella tekee kilpailua edistäviä ostopäätöksiä. Kuluttajapolitiikan keinojen pitäisi nykyistä paremmin vastata kuluttajien tosiasiallisia toimintatapoja ja toimintamahdollisuuksia. Esimerkiksi kuluttajien voi käytännössä olla vaikeaa hyödyntää tarjolla olevaa tietomäärää ja toimia odotusten mukaisella tavalla. Kilpailun toimivuus voi heikentyä silloin, kun tuotteiden vertailu on hankalaa ja vie aikaa. Jotta kilpailupolitiikka ja kuluttajapolitiikka täydentäisivät toisiaan entistä paremmin ja samalla edistäisivät sosiaalista oikeudenmukaisuutta, kuluttajapolitiikan keinoin pitäisi pystyä varmistamaan, että kuluttajat todella hyötyvät kilpailusta.

Kilpailun toimivuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistää myös kuluttajien tosiasiallinen mahdollisuus päästä oikeuksiinsa. Ryhmäkanne ja vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet ovat tarpeellisia sen varmistamiseksi, että kuluttajat halutessaan voivat saada hyvitystä silloin, kun heidän oikeuksiaan on rikottu.

Johtaja

Anja Peltonen

Lakimies

Riitta Kokko-Herrala