EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 18.6.2024
COM(2024) 258 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

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 27 päivänä marraskuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/2161 täytäntöönpanosta

1. Johdanto

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/2161 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[1], jäljempänä ’nykyaikaistamisdirektiivi’, hyväksyttiin 27. marraskuuta 2019. Direktiivillä muutettiin neljää voimassa olevaa kuluttajalainsäädäntöä koskevaa direktiiviä. Nämä direktiivit ovat kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva direktiivi 93/13/ETY[2], hintojen ilmoittamista koskeva direktiivi 98/6/EY[3], sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi 2005/29/EY[4] ja kuluttajanoikeusdirektiivi 2011/83/EU[5].

Nykyaikaistamisdirektiivillä puututtiin vuonna 2017 tehdyssä toimivuustarkastuksessa ja samaan aikaan toteutetussa kuluttajanoikeusdirektiivin arvioinnissa havaittuihin puutteisiin.[6] Sen tavoitteena oli vahvistaa EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa ja päivittää sääntöjä digitalisaation kehityksen mukaisesti. Samaan aikaan nykyaikaistamisdirektiiviä koskevan ehdotuksen kanssa Euroopan komissio teki ehdotuksen kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista. Asiaa koskeva säädös[7] annettiin vuonna 2020.

Nykyaikaistamisdirektiivi oli **saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä viimeistään 28. marraskuuta 2021, ja sitä oli määrä soveltaa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa 28. toukokuuta 2022 alkaen**. Direktiiviin sisältyy uudelleentarkastelulauseke, jossa säädetään, että komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen kyseisen direktiivin soveltamisesta toukokuuhun 2024 mennessä. Uudelleentarkasteluun oli sisällyttävä arviointi direktiivin säännöksistä, jotka koskevat muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa järjestettäviä tilaisuuksia sekä tapauksia, joissa tavaroita markkinoidaan toisiaan vastaavina, vaikka ne eroavat toisistaan huomattavasti koostumukseltaan tai ominaisuuksiltaan (laatueroihin liittyvä markkinointi).

Tämä kertomus kattaa kahden vuoden ajanjakson siitä päivästä, jona nykyaikaistamisdirektiivin täytäntöönpanevien kansallisten säädösten soveltamisen oli määrä alkaa (28. toukokuuta 2022).

---

[1] EYVL L 328, 18.12.2019, s. 7.
[2] Neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1993, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista (EYVL L 95, 21.4.1993, s. 29).
[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/6/EY, annettu 16 päivänä helmikuuta 1998, kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisessa (EYVL L 80, 18.3.1998, s. 27).
[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY, annettu 11 päivänä toukokuuta 2005, sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi) (EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22).
[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, kuluttajan oikeuksista, neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/44/EY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 85/577/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/7/EY kumoamisesta (EUVL L 304, 22.11.2011, s. 64).
[6] Lisätietoja: https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332
[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2020/1828, annettu 25 päivänä marraskuuta 2020, kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista ja direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta (EUVL L 409, 4.12.2020, s. 1).

Käytännössä saatavilla olevat tiedot kattavat kuitenkin monissa jäsenvaltioissa tätä lyhyemmän ajanjakson, koska direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on viivästynyt. Direktiivin soveltaminen on näin ollen vielä suhteellisen varhaisessa vaiheessa, mikä vaikuttaa tässä kertomuksessa esitettyjen täytäntöönpanoa koskevien tietojen tulkintaan. Nykyaikaistamisdirektiiviin liittyviä virallisia täytäntöönpanopäätöksiä tai -menettelyjä on toteutettu vasta vähän. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin ei ole toistaiseksi antanut direktiivin soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä, lukuun ottamatta yhtä vireillä olevaa ennakkoratkaisuasiaa[8], joka koskee hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin uutta hinnanalennuksia koskevaa säännöstä.

Tämä kertomus laadittiin samaan aikaan digitaalista oikeudenmukaisuutta koskevan EU:n kuluttajalainsäädännön toimivuustarkastuksen[9] kanssa, jäljempänä 'toimivuustarkastus', joka käynnistettiin toukokuussa 2022 sen selvittämiseksi, riittävätkö nykyiset keskeiset horisontaaliset kuluttajalainsäädännön välineet edelleen takaamaan korkeatasoisen kuluttajansuojan digitaalisessa ympäristössä (digitaalinen oikeudenmukaisuus). Toimivuustarkastuksen tulokset esitetään erillisessä kertomuksessa, joka julkaistaan vuoden 2024 jälkipuoliskolla.

2. Nykyaikaistamisdirektiivin keskeiset osat

Nykyaikaistamisdirektiivillä tehtiin kohdennettuja muutoksia sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin, kohtuuttomia sopimusehtoja koskevaan direktiiviin, kuluttajanoikeusdirektiiviin ja hintojen ilmoittamista koskevaan direktiiviin. Direktiivillä tehtiin seuraavat keskeiset muutokset:

- Neljän direktiivin rikkomisesta määrättäviä **seuraamuksia koskevien sääntöjen tiukentaminen**.
- Uusi EU:n **oikeus yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin kuluttajille**, joille on aiheutunut vahinkoa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä kielletyistä menettelyistä.
- Tiettyjen **sopimattomien verkkokäytäntöjen** kieltäminen (lisäyksiä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin liitteeseen I ("musta lista")) seuraavien osalta:
    - kuluttaja-arvostelut
    - mainonta ja maksetut sijoitukset hakutuloksissa
    - tapahtumalippujen jälleenmyynti.
- **Uudet avoimuusvaatimukset** (muutoksia sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ja kuluttajanoikeusdirektiiviin) seuraavien osalta:
    - tärkeimmät muuttujat, jotka määrittävät verkkohakujen tulosten esitysjärjestyksen
    - onko verkossa toimivalla markkinapaikalla tehty sopimus tehty elinkeinonharjoittajan vai yksityishenkilön kanssa
    - toimenpiteet, joilla varmistetaan, että julkaistut kuluttaja-arvostelut ovat peräisin kuluttajilta, jotka ovat tosiasiallisesti ostaneet tuotteen tai käyttäneet sitä.

[8] Asia C-330/23, *Aldi Süd*.
[9] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digitaalinen-oikeudenmukaisuus-EUn-kuluttajalainsaadannon-toimivuustarkastus_fi

- **Kuluttajanoikeusdirektiivin soveltamisalan laajentaminen ”maksuttomiin” digitaalisiin palveluihin**, joista vastineena kuluttajat eivät maksa rahaa vaan luovuttavat henkilötietojaan. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi pilvitallennuspalvelut, sosiaalinen media ja sähköpostipalvelut.
- **Yksilöllisen hinnoittelun avoimuus**: kuluttajanoikeusdirektiiviin sisältyvä velvoite ilmoittaa kuluttajille, kun esitetty hinta on yksilöity automaattisen käsittelyn perusteella.
- **Laatueroihin liittyvä markkinointi:** sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin muutos, jolla kielletään tavaroiden harhaanjohtava esittäminen samanlaisina kuin muissa jäsenvaltioissa markkinoitavat tavarat, jos kyseisten tavaroiden koostumuksessa tai ominaisuuksissa on merkittäviä eroja.
- **Hinnanalennusten avoimuus**: hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin muutos, jonka mukaan hinnanalennuksesta ilmoittavien myyjien on ilmoitettava myös alin hinta, jota ne ovat soveltaneet viimeisten 30 päivän aikana.

Nykyaikaistamisdirektiivin hyväksymisen jälkeen komissio julkaisi joulukuussa 2021 sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä ja kuluttajanoikeusdirektiiviä koskevat päivitetyt ohjeet, joissa käsitellään tehtyjä muutoksia, sekä uuden ohjeasiakirjan hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin uudesta hinnanalennuksia koskevasta säännöksestä.[10]

3. Täytäntöönpano ja vaatimustenmukaisuuden arviointi

Nykyaikaistamisdirektiivin 7 artiklassa edellytettiin, että jäsenvaltiot antavat ja julkaisevat direktiivin noudattamisen edellyttämät säännökset viimeistään 28. marraskuuta 2021 ja soveltavat näitä säännöksiä 28. toukokuuta 2022 alkaen.

Komissio järjesti vuoden 2020 aikana kolme seminaaria direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä auttaakseen jäsenvaltioita tarvittavan lainsäädännön hyväksymisessä. Viisi jäsenvaltiota antoi kansalliset täytäntöönpanosäännökset ja ilmoitti niistä komissiolle ennen marraskuun 28. päivälle 2021 asetettua määräaikaa. Komissio käynnisti tammikuussa 2022 viralliset rikkomusmenettelyt 22:ta jäsenvaltiota vastaan, koska ne eivät olleet ilmoittaneet täytäntöönpanosäännöksistä tai ne olivat ilmoittaneet vain joistakin täytäntöönpanosäännöksistä. Vuoden 2022 aikana jäsenvaltioilta saatiin useita perusteltuja lausuntoja. Yli puolet jäsenvaltioista ilmoitti panneensa direktiivin kokonaisuudessaan täytäntöön sen jälkeen, kun direktiiviä oli alettu soveltaa toukokuussa 2022. Vuoden 2023 ensimmäisellä puoliskolla kaikki jäsenvaltiot yhtä lukuun ottamatta olivat ilmoittaneet komissiolle panneensa direktiivin kokonaisuudessaan täytäntöön. Viimeinen jäsenvaltio toimitti asiaa koskevan ilmoituksen 29. toukokuuta 2024.

[10] Komission tiedonanto Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten (EUVL C 526, 29.12.2021, s. 1), komission tiedonanto Ohjeet kuluttajan oikeuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU tulkinnasta ja soveltamisesta (EUVL C 525, 29.12.2021, s. 1) ja komission tiedonanto kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisessa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/6/EY 6 a artiklan tulkinnasta ja soveltamisesta (EUVL C 526, 29.12.2021, s. 130).

Komissio on arvioinut, onko nykyaikaistamisdirektiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä tapahtunut vaatimusten mukaisesti. Vuoden 2023 lopun jälkeen komissio on käynnistänyt yhdeksän kohdennettua vuoropuhelua[11] asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten kanssa selventääkseen täytäntöönpanossa havaittuja ongelmia, ja vastaavat vuoropuhelut muiden jäsenvaltioiden kanssa aloitetaan pian.

Yleisimmin ongelmia on esiintynyt sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä olevien kuluttajien yksilöllisiä oikeussuojakeinoja koskevien säännösten täytäntöönpanossa sekä kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin, sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin ja kuluttajanoikeusdirektiivin tiukennettujen seuraamussääntöjen täytäntöönpanossa. Toisin kuin useimmat muut nykyaikaistamisdirektiivin säännökset, jotka on yleensä toistettu sanatarkasti vastaavissa kansallisissa säännöissä, oikeussuojakeinoja ja seuraamuksia koskevien säännösten täytäntöönpano edellytti monissa tapauksissa muutoksia useisiin eri kansallisiin sääntöihin. Lisäksi täytäntöönpanoa koskevassa tarkastuksessa havaittiin joitakin ongelmia hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin uuden hinnanalennusilmoituksia koskevan 6 a artiklan täytäntöönpanossa. Jotkin jäsenvaltiot näyttävät laajentaneen täytäntöönpanosäännöstensä soveltamisalaa niin, että ne kattavat tavaroiden lisäksi myös palvelut, jotka eivät kuitenkaan kuulu uuden 6 a artiklan tai hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin soveltamisalaan. Näitä ja muita täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä olevissa aihekohtaisissa jaksoissa.

4. Soveltaminen ja täytäntöönpanon valvonta

Tätä kertomusta varten suoritetut direktiivin täytäntöönpanon valvontaa koskevat tiedonkeruutoimet toteutettiin pääosin vuonna 2023 eli suhteellisen varhain direktiivin soveltamisen alettua. Siksi ne eivät anna täydellistä ja tarkkaa kuvaa täytäntöönpanon valvonnasta. Lisäksi kansallisilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla on vain vähän kokemusta direktiivin täytäntöönpanon valvonnasta.

Täytäntöönpanoa koskeva analyysi perustuu useisiin tietolähteisiin. Elinkeinonharjoittajien vaatimustenmukaisuuden osalta kertomuksessa viitataan asiaa koskeviin verkossa tehtyihin tehotarkastuksiin, joita kansalliset täytäntöönpanoviranomaiset ovat toteuttaneet komission koordinoimana asetuksella (EU) 2017/2394[12] perustetun kuluttajansuojan yhteistyöverkoston, jäljempänä ’CPC-yhteistyöverkosto’, puitteissa. Kertomuksessa hyödynnetään myös saatavilla olevia julkisia tietoja kansallisten viranomaisten asiaankuuluvista seurantatoimista ja virallisista täytäntöönpanotoimista sekä sidosryhmien toimittamia raportteja ja tutkimuksia.

[11] EU Pilot -menettelyt.

[12] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394, annettu 12 päivänä joulukuuta 2017, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta (EUVL L 345, 27.12.2017, s. 1). Lisätietoja CPC-yhteistyöverkoston toiminnasta vuosina 2020–2021 on verkoston kaksivuotiskertomuksessa: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/swd_2022_108_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_1903309.pdf

Osana toimivuustarkastusta ja tätä kertomusta varten tehtyä ulkoista taustatutkimusta[13], jäljempänä 'taustatutkimus', toteutettiin kuluttajakysely 10 000 vastaajan otoksella kymmenessä jäsenvaltiossa (Viro, Ranska, Saksa, Unkari, Italia, Puola, Portugali, Romania, Espanja ja Ruotsi)[14]. Lisäksi toteutettiin kohdennettu kysely[15], jossa kerättiin näkemyksiä tietyistä erityiskysymyksistä eri sidosryhmiltä (yritykset, kuluttajajärjestöt, ministeriöt, täytäntöönpanoviranomaiset jne.) kaikissa jäsenvaltioissa, jäljempänä 'sidosryhmäkysely'. Lisäksi haastateltiin valikoituja kuluttaja- ja toimialajärjestöjä, täytäntöönpanoviranomaisia ja ministeriöitä. Kertomuksen valmistelusta keskusteltiin jäsenvaltioiden kanssa kuluttajalainsäädäntöä käsittelevän komission asiantuntijaryhmän kokouksissa. Nykyaikaistamisdirektiiviin liittyvistä erityiskysymyksistä, kuten hinnanalennuksista ja laatueroista, keskusteltiin useissa kahden- ja monenvälisissä kokouksissa sidosryhmien ja kansallisten viranomaisten kanssa.

Lisäksi osana taustatutkimusta suoritettiin valikoiduille verkkokauppiaille[16] vaatimustenmukaisuustestejä direktiivin kannalta merkityksellisistä aiheista, mukaan lukien verkossa toimivien markkinapaikkojen avoimuus, hakutulosten esitysjärjestyksen avoimuus,

[13] Tutkimus digitaalista oikeudenmukaisuutta koskevan EU:n kuluttajalainsäädännön toimivuustarkastuksen ja nykyaikaistamisdirektiivin (EU) 2019/2161 soveltamista koskevan kertomuksen tueksi. Tutkimuksen tilasi oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto puitesopimuksen JUST/2020/PR/03/0001 nojalla, ja sen toteutti Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES) VVA:n (nykyisin Ernst & Young) ja Tetra Techin tukemana. Erityiskysymyksiä koskevaan analyysiin osallistui myös muita organisaatioita (WIK ja LE Europe).

[14] Tuloksia voidaan pitää edustavina otoksen koon perusteella, koska otos kattaa EU:n eri alueet ja mahdollistavat, sikäli kuin mahdollista, ekstrapoloinnin kaikkiin EU:n 27 jäsenvaltioon. Kuluttajakyselyä varten valittiin etukäteen muodostettu kattava paneeli, millä varmistettiin korkea vastausprosentti ja vahva edustavuus eri muuttujien, kuten iän ja sukupuolen, suhteen.

[15] Kohdennettu sidosryhmäkysely toteutettiin verkkokyselytyökalun avulla. Kyselyyn osallistui yhteensä **164 vastaajaa**, joista (EU:n tason ja kansallisen tason) **elinkeinoelämän järjestöjen** osuus oli 40,2 % (N = 66), (EU:n tason ja kansallisen tason) **kuluttajajärjestöjen** osuus 17,7 % (N = 29), **kansallisten ministeriöiden** osuus 6,1 % (N = 10), **kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten** osuus 12,2 % (N = 20), **ECC-verkostoon kuuluvien kuluttajakeskusten** osuus 6,1 % (N = 10) ja **yksittäisten elinkeinonharjoittajien** osuus 10,4 % (N = 17). Akateemisten tutkijoiden ja muiden vastaajien osuus oli 13,4 % (N = 22). **Kansalliset täytäntöönpanoviranomaiset ja kansalliset ministeriöt** (N = 30) edustivat **18:aa jäsenvaltiota**: vastaajista kolme oli Itävallasta, neljä Sloveniasta, kaksi Alankomaista, Belgiasta, Bulgariasta, Romaniasta, Slovakiasta ja Tanskasta ja yksi Espanjasta, Irlannista, Kroatiasta, Kyproksesta, Liettuasta, Puolasta, Ruotsista, Suomesta, Tšekistä ja Unkarista. Lisäksi yksi edusti "muuta" maata. **Kuluttajajärjestöistä** (N = 19) neljä oli EU:n tason järjestöjä ja loput kansallisia järjestöjä, jotka edustivat **kahdeksaa jäsenvaltiota** seuraavasti: vastaajista kuusi oli Itävallasta, kolme Saksasta ja yksi Italiasta, Kroatiasta, Portugalista, Ranskasta, Romaniasta ja Slovakiasta. **Toimialajärjestöistä** (N = 66) 32 oli EU:n tason järjestöjä ja loput kansallisia järjestöjä, jotka edustivat **yhtätoista jäsenvaltiota** seuraavasti: vastaajista 12 oli Saksasta, kuusi Belgiasta, viisi Italiasta, kaksi Ranskasta ja Ruotsista ja yksi Alankomaista, Bulgariasta, Espanjasta, Itävallasta, Suomesta ja Tšekistä. Lisäksi yksi edusti "muuta" maata.

[16] Vaatimustenmukaisuustestejä suoritettiin verkkosivustoista ja sovelluksista muodostetulle otokselle kymmenessä jäsenvaltiossa (samat maat kuin kuluttajakyselyssä). Testien tarkoituksena oli arvioida näiden sivustojen ja sovellusten suorituskykyä tiettyjen muuttujien osalta sekä sitä, noudattavatko kyseiset sivustot ja sovellukset nykyaikaistamisdirektiivin vaatimuksia. Sivustojen ja sovellusten valinta riippui ensisijaisesti tutkitun aiheen erityispiirteistä ja kunkin sivuston tai sovelluksen suhteellisesta merkityksestä (esim. kuukausittainen kävijämäärä kussakin otoksen kattamassa maassa). Otokseen kuului muun muassa verkossa toimivia markkinapaikkoja, sähköisiä kauppapaikkoja, matkailu- ja majoitussivustoja sekä hintavertailusivustoja. Käytännössä tutkijat suorittivat verkkosivustoilla tai sovelluksissa tavanomaisia tehtäviä, kuten tuotehakujen tekeminen tai palvelujen tilaaminen. He keräsivät tietoja esitetyistä tiedoista sekä niiden sisällöstä ja selkeydestä. Vaatimustenmukaisuustesteissä arvioitiin ongelmia laadullisesti: tutkijat muun muassa kirjasivat ylös näkemyksiään tietojen selkeydestä, keräsivät esimerkkejä havaituista ongelmista ja ottivat havaintojensa tueksi kuvakaappauksia. Vaikka jokainen vaatimustenmukaisuustesti kattoi useita verkkosivustoja, kukin testi oli laajuudeltaan, tavoitteeltaan ja luonteeltaan erilainen.

yksilöllinen hinnoittelu, verkossa julkaistut kuluttaja-arvostelut, hinnanalennusilmoitukset ja perushintaiset puhelut matkustajaliikennepalveluissa. Nämä testit kattoivat vain pienen määrän verkkosivustoja, joten ne eroavat tältä osin kansallisten viranomaisten CPC-yhteistyöverkoston puitteissa toteuttamista laajamittaisista tehotarkastuksista.

Vuosien 2021 ja 2023 kuluttajatulostaulut, jotka perustuvat vuosien 2020 ja 2022 kuluttajasopimusten ehtoja koskeviin kyselyihin[17], antavat myös tietoa kuluttajien näkemyksistä useista tämän analyysin kannalta merkityksellisistä aiheista ennen nykyaikaistamisdirektiivin voimaantuloa ja pian sen soveltamisen alkamisen jälkeen (vaikkakaan ei kaikista jäsenvaltioista). Tulostauluissa kuvataan esimerkiksi kuluttajien kokemuksia hakutulosten esitysjärjestyksestä, kuluttaja-arvosteluista ja hinnanalennuksista.

Tämän kertomuksen seuraavissa aihekohtaisissa jaksoissa (5–15 jakso) esitetään yleiskatsaus nykyaikaistamisdirektiivin keskeisten osien täytäntöönpanosta. On huomattava, että tätä kertomusta varten toteutettuun taustatutkimukseen liittyvät tiedonkeruutoimet toteutettiin ennen kuin digipalvelusäädöksen[18] sääntöjä alettiin soveltaa. Digipalvelusäädöksen myötä on tapahtunut merkittävää kehitystä, kuten asiaankuuluvissa aihekohtaisissa jaksoissa esitetään.

5. Seuraamukset

Jotta EU:n kuluttajalainsäädännön julkisoikeudellista täytäntöönpanon valvontaa ja sen ennalta ehkäisevää vaikutusta voitaisiin vahvistaa kaikkialla EU:ssa, nykyaikaistamisdirektiivillä muutettiin hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin, sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin ja kuluttajanoikeusdirektiivin voimassa olleita seuraamussääntöjä, joissa jo edellytettiin, että jäsenvaltiot säätävät tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista. Kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva direktiivi ei ennestään sisältänyt tällaista vaatimusta, mutta nykyaikaistamisdirektiivillä otettiin käyttöön kyseisen direktiivin uusi vaatimus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tällaisista seuraamuksista.

Tärkein uusi piirre oli se, että sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin, kuluttajanoikeusdirektiiviin ja kohtuuttomia sopimusehtoja koskevaan direktiiviin[19] sisällytettiin vaatimus sakkojen määräämisestä ja niiden enimmäismäärän asettamisesta **laajalle levinneistä rikkomuksista tai laajalle levinneistä rikkomuksista, joilla on unioninlaajuinen ulottuvuus**, kun täytäntöönpanotoimia toteutetaan koordinoidusti kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä

[17] Vuoden 2020 kuluttajasopimusten ehtoja koskeva kysely on saatavilla osoitteessa https://commission.europa.eu/document/download/70d38b3e-58ee-4ed9-8017-77af2573bef4_en?filename=ccs_ppt_120321_final.pdf ja vuoden 2022 kuluttajasopimusten ehtoja koskeva kysely on saatavilla osoitteessa https://commission.europa.eu/document/download/ce4eda77-83bb-436a-baee-84e4b4c4f324_en?filename=ccs_2022_country_data.pdf

[18] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2065, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös) (EUVL L 277, 27.10.2022, s. 1). Digipalvelusäädöksen sääntöjä sovelletaan 17. helmikuuta 2024 alkaen kaikkiin alustoihin. Näitä sääntöjä on jo sovellettu elokuun 2023 lopusta lähtien alustoihin, joilla on yli 45 miljoonaa käyttäjää EU:ssa (10 % EU:n väestöstä), eli niin kutsuttuihin erittäin suuriin verkkoalustoihin ja erittäin suuriin verkossa toimiviin hakukoneisiin. Muun muassa sellaiset verkossa toimivat markkinapaikat, kuten Amazon, Aliexpress, Apple AppStore, Google Play, Zalando ja uusimpina Shein ja Temu, luokitellaan erittäin suuriksi verkkoalustoiksi.

[19] Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin, kuluttajanoikeusdirektiivin ja hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin muutetut seuraamussäännökset perustuvat jo voimassa olleeseen yleiseen velvoitteeseen säätää seuraamuksista, kun taas kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin seuraamuksia koskeva 8 b artikla on uusi.

annetun asetuksen 21 artiklan mukaisesti[20]. Näissä tapauksissa jäsenvaltioiden on säädettävä – pakollisena osana seuraamuksia koskevia sääntöjään – sakoista, joiden enimmäismäärä on vähintään **neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta** tai vähintään **kaksi miljoonaa euroa** tapauksissa, joissa vuotuista liikevaihtoa ei voida määrittää. Nämä ovat vähimmäisvaatimuksia, ja jäsenvaltiot voivat edelleen pitää voimassa tai ottaa käyttöön korkeampia enimmäissakkoja. Mitä tulee seuraamusten soveltamiseen yleisesti, jäsenvaltioilla on harkintavalta päättää, määrätäänkö nämä sakot hallinnollisessa vai oikeudellisessa menettelyssä.

Lisäksi nykyaikaistamisdirektiivillä sisällytettiin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin, kohtuuttomia sopimusehtoja koskevaan direktiiviin, kuluttajanoikeusdirektiiviin ja hintojen ilmoittamista koskevaan direktiiviin ei-tyhjentävät ja ohjeelliset perusteet, jotka on otettava huomioon seuraamuksia määrättäessä niin kansallisissa kuin rajat ylittävissäkin tapauksissa.

Ilmoitettujen täytäntöönpanosäännösten **vaatimustenmukaisuuden arviointi** osoittautui suhteellisen monimutkaiseksi näiden säännösten osalta. Esimerkiksi useissa jäsenvaltioissa oli käytössä useita kansallisia seuraamussääntöjä, joita sovellettiin sen mukaan, mitä direktiivin säännöstä rikottiin. Tämä merkitsi sitä, että niiden muuttamiseksi tarvittiin useita täytäntöönpanosäännöksiä.

Mitä tulee sakkoihin, joita voidaan määrätä rajat ylittävissä tapauksissa kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen 21 artiklan mukaisissa koordinoiduissa toimissa, jäljempänä ’koordinoidut toimet’, lähes kaikki jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön vaatimuksen, jonka mukaan sakon enimmäismäärän on oltava vähintään neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta tai vaihtoehtoisesti vähintään kaksi miljoonaa euroa, kun kyseessä on koordinoitujen toimien kohteena oleva rikkomus. Muutamien ongelmia tai epävarmuustekijöitä esiin tuoneiden jäsenvaltioiden tilannetta analysoidaan parhaillaan tai tullaan analysoimaan jäsenvaltioiden kanssa käytävien kohdennettujen vuoropuhelujen yhteydessä.

Jotkin maat **soveltavat sakkoja, joiden enimmäismäärä on vähintään neljä prosenttia tai vähintään kaksi miljoonaa euroa, myös muun tyyppisiin rikkomuksiin** (niin kansallisissa kuin rajat ylittävissä tapauksissa). Esimerkiksi Itävalta soveltaa kaikkiin kuluttajanoikeusdirektiivin rikkomuksiin sakkoja, joiden enimmäismäärä on neljä prosenttia vuotuisesta liikevaihdosta. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin osalta Puola soveltaa kaikkiin rikkomuksiin sakkoja, joiden enimmäismäärä on kaksi miljoonaa euroa, jos liikevaihtoa koskevia tietoja ei ole saatavilla, ja Latvia soveltaa sakkoja, joiden enimmäismäärä on neljä prosenttia vuotuisesta liikevaihdosta, aina 300 000 euron enimmäisrajaan asti.

Joissakin maissa sovelletaan kahden miljoonan euron sääntöä **tiukempia sääntöjä, kun kyseessä on koordinoitujen toimien kohteena oleva rikkomus**. Tällaisista koordinoitujen toimien kohteena olevista sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin rajat ylittävistä rikkomuksista voidaan Kreikassa määrätä enintään viiden miljoonan euron sakko ja Tanskassa enintään neljän miljoonaan euron sakko, jos vuotuista liikevaihtoa koskevia tietoja ei ole saatavilla.

[20] Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa keskitytään kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten väliseen yhteistyöhön tapauksissa, joissa on kyse laajalle levinneistä rikkomuksista, jotka vahingoittavat kuluttajia useissa jäsenvaltioissa, tai laajalle levinneistä rikkomuksista, joilla on unioninlaajuinen ulottuvuus. Kansallisten viranomaisten voi olla tarpeen määrätä tällaisista rikkomuksista tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia koordinoidusti.

Lisäksi joissakin muissa maissa oli jo käytössä tai on otettu käyttöön **kaikkien rikkomusten osalta enimmäissakot, jotka ovat korkeammat kuin mitä nykyaikaistamisdirektiivissä edellytetään** koordinoitujen toimien kohteena olevista rajat ylittävistä rikkomuksista (4 % tai kaksi miljoonaa euroa). Esimerkiksi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin rikkomuksista määrätään yleensä sakko, jonka määrä on Alankomaissa ja Puolassa enintään 10 prosenttia, Belgiassa enintään kuusi prosenttia ja Kyproksessa enintään viisi prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta. Kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin rikkomuksista esimerkiksi Puolassa määrätään sakko, jonka määrä on enintään 10 prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta. Kyproksessa sakon enimmäismäärä on viisi prosenttia.

Uusia sääntöjä, joita sovelletaan sakkojen enimmäismääriin koordinoitujen toimien kohteena olevissa rajat ylittävissä tapauksissa, ei ole vielä valvottu käytännössä. Koordinoitujen toimien yhteydessä saadun palautteen mukaan joidenkin viranomaisten mielestä näiden sakkojen soveltaminen on vaikeaa tapauksissa, joissa yritykset eivät ehdota asianmukaisia sitoumuksia väitettyjen rikkomusten korjaamiseksi. Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa asetuksessa tai asianomaisissa direktiiveissä olevissa seuraamussäännöksissä ei säädetä selkeistä menettelyistä, joilla koordinoitaisiin seuraamusten määräämistä tai vältettäisiin riski siitä, että tällaisia toimenpiteitä toteutetaan samanaikaisesti eri jäsenvaltioissa. Komissio harkitsee kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen tarkistamista muun muassa sen ennalta ehkäisevän vaikutuksen lisäämiseksi.[21]

Jäsenvaltiot ovat soveltaneet erilaisia lähestymistapoja panna täytäntöön **seuraamusten määräämistä koskevat ei-tyhjentävät ja ohjeelliset perusteet**, jotka lisättiin nykyaikaistamisdirektiivillä kaikkiin neljään muutettuun direktiiviin. Jotkin jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön kaikki luetteloon sisältyvät perusteet (lähes) sanatarkasti, kun taas toiset jäsenvaltiot ovat panneet ne täytäntöön vain osittain tai ovat tukeutuneet jo olemassa oleviin asiaa koskeviin kansallisiin säännöksiin, joissa usein edellytetään esimerkiksi ”raskauttavien tai lieventävien seikkojen” huomioon ottamista seuraamuksia määrättäessä.

Nykyaikaistamisdirektiivissä annetaan jäsenvaltioille erilaisia **sääntelymahdollisuuksia** sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin ja kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin uusien seuraamussääntöjen soveltamiseksi. **Kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin** (8 b artiklan 2 kohta) mukaan jäsenvaltiot voivat valita, soveltavatko ne seuraamussääntöjä (mukaan lukien säännös, joka koskee sakkojen määräämistä koordinoitujen toimien kohteena olevista rikkomuksista) vain yhteen tai molempiin seuraavista tilanteista: a) kun elinkeinonharjoittaja käyttää sopimusehtoja, jotka määritellään kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti kohtuuttomiksi kaikissa olosuhteissa, tai b) kun elinkeinonharjoittaja käyttää edelleen sopimusehtoja, jotka on todettu kohtuuttomiksi lainvoimaisella päätöksellä. **Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin** (13 artiklan 3 kohta) tapauksessa jäsenvaltiot voivat valtiosääntöönsä liittyvistä syistä päättää olla soveltamatta sääntöjä, jotka koskevat sakkojen määräämistä koordinoitujen toimien kohteena olevista rikkomuksista. Tämä on

[21] Ks. ”Final report: Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 (‘reporting’) of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation”, saatavilla osoitteessa https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en

mahdollista ainoastaan silloin, kun elinkeinonharjoittaja on rikkonut ensimmäistä kertaa kyseisen direktiivin 5 artiklassa olevaa huolellista ammatinharjoittamista koskevaa vaatimusta.

Monissa jäsenvaltioissa on hyödynnetty **kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin mukaista sääntelymahdollisuutta**. Esimerkiksi Kroatia, Portugali, Ranska, Saksa ja Suomi soveltavat seuraamuksia molemmissa kohtuuttomia sopimusehtoja koskevassa direktiivissä säädetyissä tilanteissa. Muun muassa Itävallassa, Tšekissä ja Virossa puolestaan seuraamuksia sovelletaan vain tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittaja käyttää sopimusehtoja, jotka määritellään kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti kohtuuttomiksi kaikissa olosuhteissa. Sitä vastoin esimerkiksi Bulgariassa, Liettuassa, Luxemburgissa ja Ruotsissa seuraamuksia sovelletaan vain silloin, kun elinkeinonharjoittaja käyttää edelleen sopimusehtoja, jotka on todettu kohtuuttomiksi lainvoimaisella päätöksellä.

Pienempi määrä jäsenvaltioita on hyödyntänyt **sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin** mukaista sääntelymahdollisuutta. Näihin maihin kuuluvat muun muassa Itävalta, Kroatia, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Suomi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että useat jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet uusiin seuraamussääntöihin liittyviä sääntelyvaihtoehtoja. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta jäsenvaltiot ovat panneet kansallisilla säädöksillä asianmukaisesti täytäntöön uuden vaatimuksen, joka koskee sakkojen määräämistä koordinoitujen toimien kohteena olevista rikkomuksista. Joissakin tapauksissa on menty vähimmäisvaatimuksia pidemmälle ja esimerkiksi laajennettu vaatimuksen soveltamisalaa kaikkiin asianomaisten direktiivien rikkomuksiin, myös kansallisiin tapauksiin. Sääntöjä, joita sovelletaan sakkojen enimmäismääriin koordinoitujen toimien kohteena olevissa rajat ylittävissä tapauksissa, ei ole vielä valvottu käytännössä.

6. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin mukaiset kuluttajien oikeussuojakeinot

Nykyaikaistamisdirektiivillä sisällytettiin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin **oikeus oikeasuhteisiin ja tehokkaisiin yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin kuluttajille**, joille on aiheutunut vahinkoa sopimattomista kaupallisista menettelyistä. Nykyisessä 11 a artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat, että sopimattomien menettelyjen vuoksi vahinkoa kärsineillä kuluttajilla on käytössään sekä sopimusperusteisia että muita oikeussuojakeinoja, mukaan lukien korvaus aiheutuneista vahingoista, hinnanalennus tai sopimuksen purkaminen. Jäsenvaltioilla on harkintavalta määrittää oikeussuojakeinojen soveltamista ja vaikutuksia koskevat edellytykset. Kuluttajat voivat panna nämä oikeussuojakeinot täytäntöön yksittäisillä kanteilla taikka ryhmäkanteilla, jotka perustuvat uuteen edustajakanteita koskevaan direktiiviin (EU) 2020/1828, jossa säädetään menettelymekanismista kuluttajien kollektiivisten oikeuksien täytäntöönpanemiseksi.

Kuten seuraamussääntöjen tapauksessa, 11 a artiklan täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten vaatimustenmukaisuuden tarkastaminen osoittautui melko monimutkaiseksi ja nosti esiin useita kysymyksiä, joista keskustellaan parhaillaan tai tullaan keskustelemaan useiden jäsenvaltioiden kanssa käytävissä kohdennetuissa vuoropuheluissa. Tämä monimutkaisuus johtuu siitä, että kuluttajien oikeussuojakeinot on pantu täytäntöön monissa jäsenvaltioissa osittain ottamalla käyttöön uusia sääntöjä ja osittain tukeutumalla jo olemassa oleviin yksityisoikeudellisiin oikeussuojakeinoihin. Lisäksi käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen soveltamisala ja valikoima eivät useiden jäsenvaltioiden tapauksessa olleet

selkeitä. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisala on laaja, ja sitä sovelletaan niihin sopimattomiin kaupallisiin menettelyihin, joita esiintyy ilman minkäänlaista elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välistä sopimussuhdetta, että niihin, joita esiintyy sopimuksen tekemisen jälkeen ja sen täytäntöönpanon aikana. Kuluttajien oikeussuojakeinojen on näin ollen oltava käytettävissä kaikkiin rikkomuksiin, jotka liittyvät elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisten suhteiden eri vaiheisiin ja tyyppeihin.

Jäsenvaltiot ovat soveltaneet **erilaisia lähestymistapoja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 11 a artiklan täytäntöönpanoon**. Jotkin jäsenvaltiot, kuten Slovenia, Romania ja Latvia, ovat ottaneet käyttöön (tai niillä oli jo käytössä) erityissäännöksiä, joilla sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Näissä säännöksissä nimenomaisesti säädetään kuluttajien oikeudesta oikeussuojakeinoihin, jos kyseisiä säännöksiä rikotaan. Joissakin jäsenvaltioissa on sisällytetty sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin täytäntöönpanosäädöksiin oikeussuojakeinoja koskevia erityissäännöksiä, joissa myös viitataan nimenomaisesti yleisen siviilioikeuden lisäsääntöihin, kuten siviililakiin. Näin on esimerkiksi Itävallassa, Kroatiassa, Saksassa, Tšekissä ja Virossa. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot, kuten Ranska, ovat ilmoittaneet, että niiden yleisen siviilioikeuden säännöksiä tai muita oikeussuojakeinoja koskevia säännöksiä sovelletaan myös sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten sääntöjen rikkomuksiin.

Muutamat jäsenvaltiot ilmoittivat säännöksistä, jotka sen lisäksi, että niissä säädetään aineellisista oikeussuojakeinoista, **myös helpottavat oikeussuojakeinojen täytäntöönpanoa**. Esimerkiksi kun Bulgariassa kuluttaja hakee oikeussuojakeinoja siviilituomioistuimessa yleisen lainsäädännön nojalla, hänen ei tarvitse todistaa, että menettely on sopimaton, jos kansallinen täytäntöönpanoviranomainen (kuluttajansuojalautakunta) on jo lainvoimaisella päätöksellä todennut, että tietty menettely on sopimaton. Espanja puolestaan on antanut säännöksiä, joilla annetaan todistusarvoa viranomaisen tai tuomioistuimen aiemmalle toteamukselle sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin rikkomisesta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että useimpien jäsenvaltioiden lainsäädäntöön sisältyy nyt sääntöjä, jotka antavat sopimattomien menettelyjen vuoksi vahinkoa kärsineille kuluttajille mahdollisuuden vahingonkorvaukseen, hinnanalennukseen tai sopimuksen purkamiseen.

7. Hinnanalennusilmoitukset

Nykyaikaistamisdirektiivillä muutettiin hintojen ilmoittamista koskevaa direktiiviä lisäämällä siihen uusi hinnanalennuksia koskeva 6 a artikla, jolla pyritään varmistamaan, että kuluttajat saavat enemmän tietoa ja voivat paremmin arvioida ilmoitetun alennuksen etuja ja todellista hyötyä. Siinä edellytetään, että hinnanalennuksesta ilmoittavien tavaroiden myyjien on ilmoitettava ”aiempi hinta” eli **saman elinkeinonharjoittajan tiettynä hinnanalennuksen soveltamista edeltävänä ajanjaksona, joka ei saa olla lyhyempi kuin 30 päivää, soveltama alin hinta**. Tarkempana sääntönä on, että uusi 6 a artikla on ensisijainen sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin yleisiin säännöksiin nähden, erityisesti hinnanalennuksen vertailukohtana käytetyn hinnan ominaispiirteiden osalta. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä ja sen mukaista tapauskohtaista lähestymistapaa sovelletaan kuitenkin edelleen arvioitaessa hinnanalennusten muita näkökohtia, joista ei nimenomaisesti säädetä hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artiklassa, kuten hinnanalennuksen soveltamisen

kestoa. Lisäksi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä on edelleen sovellettava oikeusperustana arvioitaessa 6 a artiklan soveltamisalan ulkopuolelle jääviä hintakampanjoita, kuten hintavertailuja.

Hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artiklan 3–5 kohdassa säädetään sääntelymahdollisuuksista, joiden mukaisesti **jäsenvaltiot voivat poiketa yleissäännöstä seuraavien tavaroiden osalta**: a) tavarat, jotka voivat pilaantua tai vanhentua nopeasti, jäljempänä 'herkästi pilaantuvat tavarat', b) tavarat, jotka ovat olleet markkinoilla alle 30 päivää, jäljempänä 'uudet tavarat', ja c) tavarat, joiden hinnanalennusta suurennetaan asteittain, jäljempänä 'progressiiviset alennukset'.

Kaikki jäsenvaltiot ovat panneet **"aiempaa hintaa" koskevan yleissäännön** täytäntöön siten, että aiemman hinnan määrittämisen viiteajanjakso on 30 päivää. Vaikka hintojen ilmoittamista koskevaa direktiiviä ja 6 a artiklaa sovelletaan ainoastaan tavaroiden myyntiin, jotkin jäsenvaltiot ovat **ulottaneet hinnanalennuksia koskevat kansalliset säännökset koskemaan myös palveluja**. Direktiivin 6 a artiklan ulottaminen palveluihin on herättänyt huolta alan sidosryhmissä (ks. jäljempänä), ja komissio käsittelee asiaa parhaillaan jäsenvaltioiden kanssa käytävissä kohdennetuissa vuoropuheluissa.

Direktiivin 6 a artiklassa säädetyt sääntelymahdollisuudet antavat jäsenvaltioille jonkin verran joustovaraa kansallisten sääntöjen mukauttamisessa tiettyjen tavararyhmien markkinaolosuhteisiin. Monet jäsenvaltiot, mutta eivät kaikki, ovat päättäneet hyödyntää niitä, mikä on johtanut joihinkin kansallisiin eroihin.

Direktiivin 6 a artiklan 3 kohdan mukainen sääntelymahdollisuus, joka koskee **tavaroita, jotka voivat pilaantua tai vanhentua nopeasti (herkästi pilaantuvat tavarat)**, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa käyttöön erilaisia sääntöjä tällaisille tavaroille tai vapauttaa ne 6 a artiklan soveltamisalasta.

Kaikki jäsenvaltiot Irlantia, Kroatiaa ja Luxemburgia lukuun ottamatta ovat hyödyntäneet tätä sääntelyvaihtoehtoa. Kansallisia säännöksiä, joilla pannaan täytäntöön hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artikla, ei sovelleta herkästi pilaantuviin tavaroihin Belgiassa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Latviassa, Liettuassa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa, Suomessa, Tšekissä ja Unkarissa. Alankomaissa, Kyproksessa, Maltassa, Puolassa, Sloveniassa ja Virossa myyjien on ilmoitettava hinnanalennuksen viitehintana ennen alennusta sovellettu hinta. Jotkin jäsenvaltiot puolestaan soveltavat 6 a artiklaa herkästi pilaantuviin tavaroihin mutta ovat säätäneet lyhyemmästä "aiemman hinnan" määrittämisen viiteajanjaksosta. Näin on Bulgariassa (7 päivää), Romaniassa (10 päivää), Tanskassa (14 päivää) ja Portugalissa (15 päivää).

Lisäksi **kansalliset säännöt eroavat toisistaan sen suhteen, miten niissä määritellään tavarat, jotka "voivat pilaantua tai vanhentua nopeasti"**. Esimerkkejä:

- Itävallassa kyseessä olevaa sääntelymahdollisuutta sovelletaan, *kun hinnanalennusta sovelletaan asetuksen (EU) N:o 1169/2011*[22] *2 artiklan 2 kohdan r alakohdassa tarkoitetun vähimmäissäilyvyysajan päättymisen seurauksena*.
- Suomessa sitä sovelletaan *nopeasti pilaantuviin elintarvikkeisiin*.
- Saksassa sitä sovelletaan *herkästi pilaantuviin tavaroihin tai tavaroihin, joiden jäljellä oleva säilyvyysaika on lyhyt, jos pyydettyä hintaa alennetaan pilaantumisriskin tai säilyvyysajan lähestyvän päättymisen vuoksi ja tästä ilmoitetaan kuluttajalle asianmukaisella tavalla*.
- Italiassa sitä sovelletaan *herkästi pilaantuviin maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin*, sellaisina kuin ne on määritelty kansallisessa erityislainsäädännössä.
- Liettuassa sitä sovelletaan *herkästi pilaantuviin tuotteisiin tai tavaroihin, jotka menettävät nopeasti kaupallisen arvonsa*.
- Espanjassa sitä sovelletaan *samanlaisiin tuotteisiin, joiden viimeinen käyttöpäivä tai parasta ennen -päiväys lähestyy*.
- Bulgariassa sitä sovelletaan *tavaroihin, jotka pilaantuvat nopeasti tai joiden säilyvyysaika on lyhyt*.
- Virossa sitä sovelletaan *tavaroihin, jotka luonteensa tai jalostusasteensa vuoksi vanhentuvat tai pilaantuvat nopeasti ja jotka todennäköisesti muuttuvat myyntikelvottomiksi ennen kuin 30 päivää on kulunut siitä, kun ne on tarjottu myyntiin*.
- Alankomaissa sitä sovelletaan ministeriön päätöksen mukaisesti *tavaroihin, jotka pilaantuvat nopeasti tai joiden säilyvyysaika on lyhyt*.
- Sloveniassa sitä sovelletaan, kun tavaroiden viimeinen käyttöpäivä on lähestymässä, sekä herkästi pilaantuviin tavaroihin.
- Portugalissa sitä sovelletaan *herkästi pilaantuviin maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin, joista voi tulla luonnostaan tai niiden jalostusvaiheessa myytäväksi kelpaamattomia 30 päivän kuluessa korjaamisesta, tuottamisesta tai jalostamisesta*.

Direktiivin 6 a artiklan 4 kohdan mukainen sääntelymahdollisuus koskee **tavaroita, jotka ovat olleet markkinoilla alle 30 päivää (uudet tavarat)**. Se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden sallia hinnanalennusilmoitukset myös sellaisten tavaroiden osalta, joita elinkeinonharjoittaja on myynyt alle 30 päivää ennen hinnanalennuksesta ilmoittamista. Jäsenvaltiot voivat tältä osin säätää ”aiemman hinnan” määrittämisen osalta myös viiteajanjaksosta, joka on lyhyempi kuin 30 päivää. Monet jäsenvaltiot Irlantia, Kroatiaa, Portugalia, Ranskaa, Ruotsia, Saksaa, Suomea ja Tanskaa lukuun ottamatta ovat päättäneet käyttää tätä mahdollisuutta.

Sääntelymahdollisuutta hyödyntäneistä jäsenvaltioista monet määrittävät ”aiemman hinnan” alhaisimmaksi hinnaksi, jota elinkeinonharjoittaja on soveltanut tavaroiden tultua markkinoille, asettamatta kuitenkaan mitään vähimmäisaikaa. Näihin maihin kuuluvat Alankomaat, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Romania, Slovenia ja Tšekki. Sitä

[22] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta (EUVL L 304, 22.11.2011, s. 18).

vastoin vähimmäisajasta on säädetty Belgiassa, Bulgariassa, Latviassa ja Virossa (7 päivää kussakin) sekä Unkarissa (15 päivää).

Direktiivin 6 a artiklan 5 kohdassa säädetyn **hinnanalennuksen asteittaista suurentamista (progressiiviset alennukset)** koskevan sääntelymahdollisuuden mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että kun hinnanalennusta suurennetaan asteittain ja keskeytyksettä saman myyntikampanjan aikana, kaikkien myyntikampanjan aikana sovellettujen hinnanalennusten ”aiempi hinta” on hinnanalennuksen ensimmäistä soveltamista edeltävien 30 päivän aikana sovellettu alhaisin hinta. Tätä vaihtoehtoa käyttävät lähes kaikki jäsenvaltiot Espanjaa ja Puolaa lukuun ottamatta.

Hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artiklan täytäntöönpano on **herättänyt nykyaikaistamisdirektiivin osalta eniten keskustelua** jäsenvaltioiden viranomaisten ja sidosryhmien keskuudessa. Komissio antoi vuoden 2021 lopussa 6 a artiklaa koskevia erityisiä ohjeita. Lisäksi useat jäsenvaltiot, kuten Belgia[23], Tanska[24], Viro[25], Suomi[26], Ranska[27], Irlanti[28], Italia[29], Liettua[30], Puola[31] ja Ruotsi[32], ovat antaneet **kansallisia ohjeita** tai julkaisseet vastauksia keskeisiin kysymyksiin.

Komission ohjeissa selvennettiin muun muassa, että uutta vaatimusta ei sovelleta **kanta-asiakasohjelmien** yhteydessä tarjottaviin jatkuviin etuuksiin (6 a artiklaa sovelletaan kuitenkin tällaisten ohjelmien jäsenille myönnettäviin tilapäisiin hinnanalennuksiin) tai **tosiasiallisiin yksilöllisiin hinnanalennuksiin**, joista ei niiden luonteen vuoksi ilmoiteta kuluttajille yleisesti.

Komissio selvensi myös, että **myyjät voivat vapaasti (mutta sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä noudattaen) ilmoittaa myös muita viitehintoja** (kuten kampanjakausien ulkopuolella sovelletun normaalihinnan) vahvistaakseen kampanjansa viestiä. Niiden on kuitenkin **pidättäydyttävä käyttämästä tekniikoita, jotka peittävät aiemman hinnan** ja tekevät siten aiemman hinnan huomioimisesta vaikeaa tai mahdotonta kuluttajille. Näin ollen kaikkien prosentuaalisten tai määrällisten alennusten (esimerkiksi ”30 %:n alennus” tai ”50 euron alennus”), joita myyjä saattaa käyttää hinnanalennusilmoituksensa keskeisenä elementtinä, on perustuttava pakolliseen ”aiempaan hintaan”. Monet alan sidosryhmät kuitenkin

[23] https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/guidance/pratiques-commerciales/annoncer-des-reductions-de
[24] https://www.forbrugerombudsmanden.dk/longreads/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering/;https://www.forbrugerombudsmanden.dk/media/u1bbaaye/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering.pdf
[25] https://www.ttja.ee/sites/default/files/documents/2022-05/2022.05.04%20-%20Juhend%20-%20Hinna%20avaldamise%20juhend%20%281%29.pdf
[26] https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/markkinointi-alennukset-ja-hinnan-ilmoittaminen/alennusmyynnit/ https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/alennus-ja-edullisuusilmaisut-markkinoinnissa/
[27] https://www.medef.com/uploads/media/node/0019/100/14563-faq-annoncesreductionprix-medef-31052022.pdf?v=1708695236
[28] https://www.ccpc.ie/business/help-for-business/guidelines-for-business/price-reductions/
[29] https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domande-frequenti/annunci-di-riduzione-di-prezzo-domande-frequenti-faq
[30] https://www.vvtat.lt/d.u.k./598#c-6/t-218
[31] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19551
[32] Ställningstagande angående information om prissänkningar (stpubshop.blob.core.windows.net)

vastustavat tätä tulkintaa, ja saksalainen tuomioistuin on äskettäin esittänyt unionin tuomioistuimelle asiaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön[33] (asia C-330/23, *Aldi Süd*).

Komission ohjeiden hyväksymisen jälkeen muun muassa kuluttajansuojayhteistyön puitteissa käydyissä sidosryhmäkeskusteluissa 6 a artiklan täytäntöönpanosta on käsitelty esimerkiksi **vähimmäisostomäärään perustuvia hintakampanjoita**. Komissio selitti ohjeasiakirjassa, että 6 a artiklaa ei sovelleta yhdistettyihin tai sidottuihin ehdollisiin tarjouksiin, kuten ”kaksi yhden hinnalla” tai ”30 %:n alennus, kun ostat kolme”. Tällaisiin ehdollisiin tarjouksiin sovelletaan edelleen sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä. Tämän perusteella **vaikuttaa perustellulta kohdella vastaavasti myös vähimmäisostomäärään perustuvia kampanjoita, edellyttäen että niillä saavutetaan sama vaikutus kuin volyymiin perustuvilla kampanjoilla** eli että niitä sovelletaan käytännössä useampaan kuin yhteen myymälän tarjoamaan tuotteeseen. Kuten muitakaan vaihtoehtoisia mainontakäytäntöjä, vähimmäisostomäärään perustuvia kampanjoita ei saa käyttää pelkästään 6 a artiklan soveltamisen kiertämiseksi.

Toinen merkityksellinen näkökohta on, että 6 a artiklaa ei voida soveltaa **yksittäisiin tavaroihin, joiden viimeinen käyttöpäivä on lähestymässä** ja jotka olisi sen vuoksi myytävä nopeasti mutta jotka eivät kuitenkaan ole luonteeltaan herkästi pilaantuvia (tällaisia ovat esimerkiksi pastan, säilykkeiden tai kosmetiikan kaltaiset tuotteet, joiden säilyvyysaika on yleensä pitkä). Tämä seikka on merkityksellinen niiden jäsenvaltioiden kannalta, jotka hyödyntävät sääntelymahdollisuutta myöntää vapautus hinnanalennussäännöistä tai säätää erilaisista säännöistä ”tavaroille, jotka voivat pilaantua tai vanhentua nopeasti”. Koska hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artiklassa ei määritellä tätä käsitettä, vaikuttaa perustellulta soveltaa tällaista vapautusta myös **yksittäisiin tavaroihin, jotka on objektiivisesti katsoen myytävä nopeasti, vaikka kyseiset tavarat eivät yleisesti ottaen olisi luonteeltaan herkästi pilaantuvia**. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että myyjien olisi voitava alentaa esimerkiksi sellaisten yksittäisten kosmetiikkatuotteiden hintaa, joiden viimeinen käyttöpäivä on lähestymässä, ilman että tällainen alennus vaikuttaisi kyseisten tuotteiden mahdollisiin tuleviin yleisiin hinnanalennuksiin.

Toinen 6 a artiklaan liittyvä keskeinen näkökohta jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kannalta koskee markkinoiden kehitystä **muiden hintakampanjoiden, kuten hintavertailujen**, tapauksessa. Hintavertailut eivät kuulu uuden 6 a artiklan soveltamisalaan, vaan niihin sovelletaan edelleen sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin yleisiä sopivuusvaatimuksia. Useiden kansallisten viranomaisten ja kuluttajajärjestöjen mukaan myyjien käyttämät hintavertailut, erityisesti vertailu valmistajan suositushintaan, ovat lisääntyneet sen jälkeen, kun hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin uudet hinnanalennussäännöt otettiin käyttöön.

CPC-yhteistyöverkoston puitteissa toteutettiin marraskuussa 2022 tehotarkastus 6 a artiklan hinnanalennussäännösten noudattamisen osalta. Tehotarkastuksen aikana 13 kansallista viranomaista analysoi 16 000 tuotetta 176 verkkosivustolta. Tuotteita seurattiin kuukauden ajan sen selvittämiseksi, oliko ilmoitettu ”aiempi hinta” hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin uuden vaatimuksen mukainen. Tarkastuksessa todettiin, että seuratuista tuotteista yli puolen hintaa alennettiin. **Tähän määrään liittyneistä hinnanalennusilmoituksista 23 prosenttia rikkoi hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artiklaa**. Rikkomuksia

[33] Curia – Yksityiskohtainen tiedosto (europa.eu)

havaittiin ainakin 43 prosentissa tarkastetuista verkkosivustoista. Tarkastuksen ajankohtana kaikki asianomaiset jäsenvaltiot eivät kuitenkaan olleet panneet uutta 6 a artiklaa täytäntöön tai ottaneet sitä käyttöön, vaikka artiklan soveltaminen oli aloitettava 28. toukokuuta 2022 alkaen.[34]

Auttaakseen kansallisia viranomaisia niiden tutkimuksissa komissio on tarjonnut viranomaisten käyttöön **tekoälyyn perustuvan välineen EU:n eLab-hankkeen yhteydessä**. Hankkeen tarkoituksena oli kehittää CPC-yhteistyöverkoston tueksi kehittynyttä digitaalitekniikkaa verkossa toteutettavia kuluttajatutkimuksia varten. Välineen avulla viranomaiset voivat seurata valittujen tuotteiden hintahistoriaa ja selvittää, onko hinnanalennusilmoituksessa ilmoitettu aiempi hinta tosiasiallisesti alhaisin hinta, jota tuotteeseen on sovellettu ilmoitusta edeltäneiden 30 päivän aikana.

Useat kansalliset täytäntöönpanoviranomaiset ovat **käynnistäneet hinnanalennusrikkomuksia koskevia virallisia täytäntöönpanotoimia**. Esimerkiksi syksyllä 2023 Ruotsin kuluttajavirasto[35] (Konsumentverket) seurasi yli 1 700 tuotteen hintoja useilla eri aloilla. Tarkastelu koski noin sataa yritystä, joista suurin osa markkinoi tuotteita alennettuun hintaan tarkastelujakson aikana. Hinnanalennuksista ilmoittaneista yrityksistä 70 prosenttia rikkoi sovellettavaa lainsäädäntöä muun muassa seuraavin tavoin: 1) yritys ei ilmoittanut edeltävien 30 päivän aikana sovellettua alhaisinta hintaa, 2) yritys ilmoitti virheellisen aiemman alhaisimman hinnan tai 3) yritys käytti hinnanalennuksen suuruuden laskemiseen muuta viitehintaa kuin aiempaa alhaisinta hintaa. Lisäksi esimerkiksi Puolan kilpailu- ja kuluttajavirasto[36] (UOKiK), Alankomaiden kuluttaja- ja markkinaviranomainen[37] (ACM) ja Viron kuluttajansuojaa ja teknistä sääntelyä valvova viranomainen[38] (TTJA) ovat raportoineet elinkeinonharjoittajien tekemistä merkittävistä rikkomuksista sekä ilmoittaneet virallisista tutkimuksista. Yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon alalla ranskalainen kuluttajajärjestö UFC-Que Choisir julkaisi toukokuussa 2023 raportin[39] kahdeksan suuren myyjän hintavertailukäytännöistä Ranskan markkinoilla ja teki Pariisin yleiselle syyttäjälle kanteluja sopimattomista kaupallisista menettelyistä.

Vuosien 2020 ja 2022 **kuluttajasopimusten ehtoja koskevissa kyselyissä** selvitettiin myös kuluttajien näkemyksiä hinnanalennusten luotettavuudesta. Kuluttajilta kysyttiin, ovatko he verkkohakujen tai -ostosten yhteydessä havainneet hinnanalennuksia, jotka vaikuttivat liian suurilta ollakseen todellisia. Niiden kuluttajien osuus, jotka vastasivat havainneensa liian suurilta vaikuttavia hinnanalennuksia jatkuvasti, melko usein tai ainakin joskus, oli molemmissa kyselyissä samanlainen: 60 prosenttia vuonna 2022 ja 61 prosenttia vuonna 2020.

Taustatutkimuksen yhteydessä toteutettiin tammikuun ja lokakuun 2023 välisenä aikana suppea **vaatimustenmukaisuustesti** 95 verkkosivustolla kymmenessä jäsenvaltiossa. Tarkoituksena oli

[34] CPC-yhteistyöverkoston puitteissa tehtyjen tehotarkastuksen tulokset ovat saatavilla osoitteessa https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en

[35] Tarkastelu on saatavilla täällä: Konsumentverkets granskning 7 a § prisinformationslagen.

[36] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19718

[37] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-webwinkels-aan-die-nepkortingen-gebruiken

[38] https://ttja.ee/uudised/allahindluste-kuvamise-kontroll-e-poodides-pea-40-puhul-tuvastati-rikkumisi?utm_campaign=newsletter-04.06.2024&utm_medium=email&utm_source=sendsmaily

[39] https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-fausses-promotions-l-ufc-que-choisir-depose-plainte-contre-8-sites-de-commerce-en-ligne-n108122/

analysoida, miten hinnanalennukset ja muut hintakampanjat esitetään kuluttajille.[40] Tarkastelussa keskityttiin hintaetuuksien esittämiseen, eikä siinä seurattu viitehintaa 30 päivän ajanjaksolla ”aiemman hinnan” pätevyyden todentamiseksi.

Tarkastetuista 475 tuotteesta 360 tuotteen kohdalla havaittiin hinnanalennuksia tai muita hintakampanjoita (75:llä 95 sivustosta). Tarkastus osoitti myös, että 27 verkkosivustolla mainostettiin *yhdistettyjä tarjouksia*, jotka koskivat yhteensä 88:aa tuotetta. Lisäksi yleiset tai *vähimmäisostomäärään* perustuvat prosentuaaliset alennukset olivat suhteellisen yleisiä (niitä esiintyi 49,5 prosentilla tarkastetuista verkkosivustoista).

Kun tarkastellaan tiettyjen tuotteiden hinnanalennuksia/hintakampanjoita (251 tuotetta 42 verkkosivustolla), noin 90 prosentissa tapauksista **viitehinta oli *yliviivattu*** alennuksen korostamiseksi, ja 75,6 prosentissa tapauksista **hintaetuus esitettiin *prosentteina***. Usein yliviivattua viitehintaa ja prosentuaalista tai määrällistä alennusta käytettiin rinnakkain korostamaan kampanjaa.

Hintaetuuden luonteen osalta tutkijat eivät havainneet useimmissa tapauksissa (69,7 %) minkäänlaisia perusteita tai selityksiä esitetylle (yliviivatulle) viitehinnalle. Tämä viittaa siihen, että myyjä tarjosi hinnanalennusta, mikä puolestaan tarkoittaa, että ilmoitetun viitehinnan oli täytettävä hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artiklan mukaiset ”aiempaa hintaa” koskevat vaatimukset. Muut hintakampanjat näyttivät perustuvan **hintavertailuun**. Niistä useimmissa tapauksissa käytettiin viitehintana suositeltua vähittäishintaa (25,8 %), ja lopuissa tapauksissa käytettiin viitehintana ”keskihintaa” (3,1 %) tai muiden verkkosivustojen hintoja (1,4 %).

Näiden tulosten perusteella hinnanalennukset olivat yleisin hintakampanjakäytäntö. Viitehinnan peruste ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ollut välttämättä helposti nähtävissä ja havaittavissa. Esimerkiksi edellä mainitussa ranskalaisen kuluttajajärjestön UFC-Que Choisirin toukokuussa 2023 laatimassa raportissa, jossa analysoitiin yhteensä 6 586 tarjousta, joissa viitehinta oli yliviivattu, todettiin, että vain 3,4 prosenttia näistä tarjouksista oli hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artiklassa tarkoitettuja hinnanalennuksia. **Yhdeksän tarjousta kymmenestä oli pikemminkin hintavertailuja**, joissa viitehinta ilmaistiin usein eri tavoin, kuten ”suositeltu vähittäismyyntihinta”, ”alkuperäinen hinta”, ”ennen”-hinta, ”markkinoiden keskihinta”, ”keskihinta kilpailijoiden verkkosivustoilla”, ”kolmannen osapuolen myyjän hinta” jne.

Taustatutkimuksen yhteydessä tehdyssä kuluttajakyselyssä kerättiin **kuluttajien näkemyksiä erilaisista hintakampanjoista ja niiden yleisyydestä**. Vastaajista 52–66 prosenttia ilmoitti kohdanneensa seuraavan tyyppisiä hintakampanjoita ainakin joskus viimeisten 12 kuukauden aikana: hinnanalennus, kun ostetaan useampi kuin yksi tuote (66 %), hinnanalennus, kun ostetaan enemmän kuin tietty määrä (60 %), hinnanalennus (56 %), alennettu hinta kanta-asiakasohjelman jäsenille (53 %), vertailu suositushintaan (52 %).

Sidosryhmien kuulemisen yhteydessä **EU:n toimialajärjestöt ja yritykset** kannattivat ajatusta kuluttajille tiedottamisen ja hintakampanjoiden avoimuuden parantamisesta mutta kritisoivat

[40] Verkkosivustot valittiin sen perusteella, miten suosittuja ne ovat Similarweb-sovelluksen mukaan sähköisen kaupankäynnin ja ostosten luokassa.

uuden säännön epäyhtenäistä täytäntöönpanoa eri jäsenvaltioissa, kuten sitä, että jotkin jäsenvaltiot ulottivat säännön myös tavarakaupan ulkopuolelle, sekä herkästi pilaantuvia tuotteita koskevan sääntelyvaihtoehdon vaihtelevaa soveltamista, mikä vaikeuttaa myös rajat ylittävää kauppaa. Lisäksi ne vaativat sääntöjen täytäntöönpanon tiukempaa valvontaa tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi, myös EU:n markkinoille pyrkivien EU:n ulkopuolisten elinkeinonharjoittajien osalta. Toimiala kehottaa EU:n kuluttajaviranomaisia tältä osin tiiviimpään yhteistyöhön CPC-yhteistyöverkoston puitteissa.[41]

Monille elinkeinoelämän sidosryhmille on tärkeää säilyttää **nykyinen joustavuus hintavertailujen osalta**. Hintavertailut ovat erityisen tärkeitä franchising-verkoissa, joissa franchise-antajan ilmoittamat hintakampanjat perustuvat suositushintaan, sekä myös muodin outlet-markkinoilla. Elinkeinoelämän sidosryhmät katsovat, että hintavertailuihin nykyisin sovellettava sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin mukainen tapauskohtainen arviointitapa olisi säilytettävä, myös siltä osin kuin on kyse suositellun vähittäishinnan käytöstä viitehintana ja prosentuaalisia tai määrällisiä alennuksia ja yliviivattuja viitehintoja koskevista mainontakäytännöistä. Näiden sidosryhmien mielestä hintavertailuja käyttävät elinkeinonharjoittajat voivat varmistaa tarvittavan avoimuuden asianmukaisella kuluttajille suunnatulla tiedottamisella. Mahdollisiin ongelmiin voitaisiin puuttua laajentamalla sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin hintavertailuja koskevaa ohjeistusta siten, että siinä täsmennetään tasapuolisen vertailun kriteerit (ja varmistetaan näin, että viitehinta on todellinen, käytössä oleva ja edustava). Monet elinkeinoelämän sidosryhmät vastustavat uusien hintavertailuja koskevien virallisten sääntöjen antamista ja kehottavat eri jäsenvaltioiden kansallisia viranomaisia välttämään erilaisia lähestymistapoja hintavertailuihin, kun ne soveltavat sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin yleisiä sääntöjä yksittäisissä tapauksissa tapauskohtaisen lähestymistavan mukaisesti.

Yhteenvetona voidaan todeta, että hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin uuden säännön täytäntöönpano on nostanut esiin **tärkeitä kysymyksiä kyseisen säännön tulkinnasta, erityisesti kun otetaan huomioon myyjien käyttämien hintakampanjakäytäntöjen laaja kirjo**. Joitakin näistä kysymyksistä on selvennetty tässä kertomuksessa (komission vuoden 2021 tiedonannossa jo annettujen ohjeiden lisäksi). Keskeistä kysymystä, joka koskee säännöksissä edellytetyn ”aiemman hinnan” ja muiden viitehintojen vuorovaikutusta hinnanalennuksissa, käsitellään puolestaan unionin tuomioistuimen tulevassa tuomiossa asiassa C-330/23, *Aldi Süd*.

Hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artiklan täytäntöönpano osoittaa, että **jäsenvaltioiden välillä on tiettyjä eroja** kyseisen artiklan soveltamisalan ja sen sääntelyvaihtoehtojen piiriin kuuluvien tavaraluokkien osalta. Erityisesti ”herkästi pilaantuvia tavaroita” koskevan sääntelymahdollisuuden vaihteleva täytäntöönpano herättää huolta siitä, että kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille ei välttämättä tarjota tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja

[41] Ks. esim. Ecommerce Europe, EuroCommerce ja Independent Retail Europe, ”Recommendations to improve the interpretation of and compliance with Article 6a of the 2019 Price Indication Directive”, 29. helmikuuta 2024, saatavilla osoitteessa https://www.eurocommerce.eu/2024/02/recommendations-to-improve-the-interpretation-of-and-compliance-with-article-6a-of-the-2019-price-indication-directive/

oikeusvarmuutta. Olisi tutkittava vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuja, joilla näitä tavaraluokkia voitaisiin käsitellä yhdenmukaisemmin kaikissa jäsenvaltioissa.

Useat jäsenvaltiot ovat antaneet elinkeinonharjoittajilleen virallisia ohjeita, jotka täydentävät komission tiedonantoa. Lisäksi ne ovat seuranneet markkinoita ja aloittaneet täytäntöönpanon noudattamisen virallisen valvonnan muun muassa tekemällä yhteistyötä CPC-yhteistyöverkoston puitteissa ja hyödyntämällä verkoston tarjoamia digitaalisia välineitä. Tehokkaalla valvonnalla on jatkossakin keskeinen rooli hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin 6 a artiklan täytäntöönpanossa. Monet elinkeinonharjoittajien edustajat vaativat myös sääntöjen yhtenäisempää täytäntöönpanoa ja tiukempaa valvontaa tasapuolisten toimintaedellytysten takaamiseksi.

Monet kuluttajien edustajat ja jäsenvaltiot korostavat tarvetta **puuttua riskiin siitä, että kuluttajat sekoittavat** keskenään sääntelyn soveltamisalaan kuuluvat hinnanalennukset ja muut hintaetuudet, joita arvioidaan vain tapauskohtaisesti sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin mukaisesti. Vaihtoehtoisten hintakampanjakäytäntöjen käyttö vaikuttaa yleistyneen sen jälkeen, kun hintojen ilmoittamista koskevan direktiivin hinnanalennussääntöjä alettiin soveltaa. Tällaisiin käytäntöihin kuuluvat muun muassa hintavertailut, joissa viitehintana käytetään suositeltua vähittäishintaa. Elinkeinonharjoittajien edustajat puolestaan vaativat, että hintavertailuja olisi käsiteltävä siten, että annetaan lisäohjeita niiden periaatteista sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin yhteydessä. Näiden sidosryhmien mielestä joustavuus hintavertailukäytäntöjen valinnassa olisi säilytettävä soveltamalla sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä tapauskohtaisesti. Lisätutkimuksia tarvitaan sen arvioimiseksi, aiheuttavatko nykyiset hintavertailukäytännöt sekaannusta ja johtavatko ne kuluttajia harhaan hintakampanjan todellisesta luonteesta ja sen tarjoamista eduista.

8. Laatueroihin liittyvä markkinointi

Ilmaisua ’laatuero’ käytetään yleisesti, kun kuvataan elinkeinonharjoittajien käytäntöä **markkinoida tavaroita toisiaan vastaavina tuotteina eri jäsenvaltioissa**, vaikka nämä tavarat eroavat toisistaan huomattavasti koostumukseltaan tai ominaisuuksiltaan. Tällaiset erot eivät sinänsä liity tavaroiden laatuun vaan tavaroiden koostumuksen tai ominaisuuksien eroihin. Yleisesti käytetty ilmaisu ’laatuero’ ei näin ollen välttämättä merkitse tavaroiden heikompaa laatua. Komissio tunnusti Eurooppa-neuvoston[42], Euroopan parlamentin[43] sekä tiettyjen jäsenvaltioiden ja sidosryhmien esiin nostaman laatuerokysymyksen merkityksen ja ehdotti, että kuluttajansuojaa vahvistettaisiin tältä osin muuttamalla sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin uudessa 6 artiklan 2 kohdan c alakohdassa annetaan toimivaltaisille viranomaisille valtuudet estää ja kieltää laatueroihin

[42] Ks. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan maaliskuussa 2017 antamat päätelmät, saatavilla osoitteessa https://www.consilium.europa.eu/media/24098/09-conclusions-pec-fi.pdf, sekä huhtikuussa 2024 hyväksytyt Eurooppa-neuvoston päätelmät, jotka ovat saatavilla osoitteessa https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2024-INIT/fi/pdf

[43] Euroopan parlamentin jäsenten komissiolle osoittamat kysymykset ovat saatavilla osoitteessa https://www.europarl.europa.eu/plenary/fi/parliamentary-questions.html

liittyvät markkinointikäytännöt tapauskohtaisesti. Komission tekemän täytäntöönpanosäännöksiä koskevan arvioinnin perusteella jäsenvaltiot ovat kaiken kaikkiaan panneet laatueroja koskevan säännöksen asianmukaisesti täytäntöön. Vain yhden jäsenvaltion kanssa käydään parhaillaan keskustelua mahdollisesta täytäntöönpanoon liittyvästä ongelmasta.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 6 artiklalla pyritään **varmistamaan avoimuus**, jotta kuluttajia ei johdettaisi harhaan markkinoimalla tuotteita samanlaisina kaikkialla EU:ssa, vaikka ne eivät ole samanlaisia. Artiklaa **sovelletaan silloin, kun tällainen markkinointikäytäntö voisi saada kuluttajat tekemään kaupallisia päätöksiä, joita he eivät olisi tehneet, jos he olisivat tienneet tavaran koostumuksen ja ominaisuuksien eroista**. EU:n kuluttajansuojalainsäädännössä ei käsitellä tuotteiden koostumusta tai reseptejä. Sen vuoksi tällä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin tehtävällä muutoksella ei pyritä yhtenäistämään tuotteiden reseptejä koko EU:ssa tai edellytetä sitä.

Komissio on selventänyt sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 6 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltamista vuoden 2021 lopussa annetun kyseistä direktiiviä koskevan ohjeasiakirjan asiaa koskevassa jaksossa. Ohjeissa selitetään, että sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin laajan soveltamisalan mukaisesti ”**markkinointi**” kattaa tavaroiden ulkoasun niiden pakkauksissa, niihin liittyvän mainonnan sekä tavaroiden myynnin kuluttajille. Säännöstä sovelletaan kaikkiin elinkeinonharjoittajiin, jotka toimittavat tavaroita kuluttajille, **vaikka sen ensisijaisena kohderyhmänä onkin selvästi valmistajat**, jotka päättävät eri jäsenvaltioissa markkinoitujen tavaroiden koostumuksesta, suunnittelusta ja ulkoasusta.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin ohjeissa selitetään myös tärkeitä käsitteitä, kuten ”**samanlaisuus**” ja koostumuksen tai ominaisuuksin erojen ”**merkittävyys**”. Ohjeissa esimerkiksi selitetään, että ”merkittävyys” perustuu keskivertokuluttajan käsitykseen ja on näin ollen olennainen tekijä arvioitaessa tapauskohtaisesti markkinointikäytäntöjen vaikutusta keskivertokuluttajan ostopäätökseen eri tavaroiden välillä. Ohjeissa selitetään myös, että poikkeusta, joka koskee ”oikeutetuilla ja objektiivisilla tekijöillä” perusteltuja eroja, on tulkittava suppeasti. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi raaka-aineiden maantieteellinen tai kausiluonteinen saatavuus tai sellaiset elinkeinonharjoittajien vapaaehtoiset käytännöt ravintosisällön uudistamiseksi, joita ei voida teknisesti tai taloudellisesti toteuttaa samanaikaisesti kaikilla markkinoilla[44]. Lisäksi jos elinkeinonharjoittajat väittävät, että erot samanlaisina markkinoitujen tavaroiden välillä ovat perusteltuja oikeutettujen ja objektiivisten tekijöiden vuoksi, niiden olisi tiedotettava asiasta kuluttajille muilla keinoin, kuten tuotemainonnalla, vähittäismyyjän tiloissa esitetyillä tiedoilla tai helposti saatavilla olevilla verkkosivustoilla.

Komissio on seurannut aktiivisesti laatueroihin liittyvää markkinointia kaikissa jäsenvaltioissa ja aikoo jatkaa seurantaa. Se on myös toteuttanut useita asiaa koskevia tutkimuksia Yhteisen tutkimuskeskuksen kautta.

[44] Esimerkiksi Pellolta pöytään -strategiassa suositellaan elintarvikkeiden uudelleenmuokkausta terveellistä ja kestäväpohjaista ruokavaliota koskevien suuntaviivojen mukaisesti. Tällaisiin vapaaehtoisiin strategioihin, joilla pyritään vähentämään esimerkiksi lisätyn sokerin, tyydyttyneiden rasvojen ja suolan määrää, voi sisältyä resepteihin tehtyjen muutosten asteittainen käyttöönotto organisatorisista syistä ja kuluttajien hyväksynnän varmistamiseksi.

Komissio julkaisi heinäkuussa 2023 tulokset **toisesta EU:n laajuisesta vertailututkimuksesta, joka koski merkkielintarvikkeiden ominaisuuksia ja esitystapaa**[45]. Tutkimus kattoi 26 jäsenvaltiota[46] (vuonna 2019 julkaistu ensimmäinen tutkimus kattoi 19 jäsenvaltiota[47]). Siinä todettiin, että kuudella prosentilla tutkimuksessa tarkastelluista elintarvikkeista oli erilainen koostumus, vaikka pakkauksen ulkoasu oli samanlainen, kun taas 23 prosentilla tuotteista oli erilainen koostumus ja joitakin eroja pakkauksen ulkoasussa.[48]

Vuonna 2019 julkaistuun ensimmäiseen tutkimukseen verrattuna tämä **merkitsi seitsemän prosenttiyksikön laskua[49] sellaisten tavaroiden osalta, joiden pakkauksen ulkoasu on samanlainen tai samankaltainen mutta jotka ovat koostumukseltaan tai ominaisuuksiltaan erilaisia**. Tämä tulos on rohkaiseva erityisesti siksi, että analyysinäytteet kerättiin ennen sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin uuden säännöksen voimaantuloa. Kuten vuonna 2019 julkaistussa ensimmäisessä tutkimuksessa, komissio ei löytänyt vuonna 2023 näyttöä siitä, että tavaroiden koostumuksessa ja ominaisuuksissa olisi havaittavissa mitään johdonmukaista maantieteellistä jakaumaa. Viimeisin tutkimus kuitenkin osoitti, että tapauksia, joissa koostumukseltaan erilaisia tuotteita markkinoidaan samanlaisina, esiintyy edelleen. Komissio aikoo jatkaa tämän asian seurantaa ja aikoo seurata myös sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin uuden säännöksen soveltamisen vaikutuksia jäsenvaltioissa.

Komissio julkaisi vuonna 2023 myös useita muita tärkeitä analyyseja.

Ensinnäkin elintarvikkeita koskevaan tutkimukseen sisältyi **kyselytutkimus elintarvikevalmistajille**[50]. Suurin osa (60 %) yrityksistä, joiden havaittiin markkinoivan laadultaan eroavia tuotteita, ilmoitti toteuttaneensa tai suunnittelevansa toimia, kuten tuotteen ulkoasun (eli tuotepakkauksen ulkoasun) muuttamista, reseptien yhdenmukaistamista, muita toimenpiteitä (esimerkiksi kuluttajille tiedottaminen) tai näiden yhdistelmiä. Yritysten useimmin mainitsema syy toimenpiteisiin oli EU:n kuluttajalainsäädäntö (47 % vastaajista). Muita mainittuja syitä olivat liiketoimintastrategian muutos (20 %), kansallisten viranomaisten toimet (7 %) ja kielteinen julkisuus (7 %). Yritykset, jotka eivät aikoneet ryhtyä toimenpiteisiin (40 % vastaajista), ilmoittivat, että toimien toteuttamatta jättäminen johtui kansallisten säännösten eroista (80 %). Jotkut (40 %) mainitsivat syinä tuotantoon liittyviä tekijöitä, kuten raaka-aineiden saatavuus eri

[45] Saatavilla osoitteessa https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303

[46] Tiedot kerättiin vuonna 2021 kaikissa jäsenvaltioissa lukuun ottamatta Maltaa, jossa tavaroista ei voitu ottaa näytteitä covid-19-pandemiaan liittyneiden matkustusrajoitusten vuoksi.

[47] Saatavilla osoitteessa https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088

[48] Merkittävä osa vuosien 2018–2019 testauskampanjaan (ja myös vuoden 2021 testauskampanjaan) sisältyneistä tuotteista oli tuotteita, joiden osalta kansalliset kuluttajaviranomaiset tai kuluttajajärjestöt olivat saaneet valituksia kotimaisten ja muissa jäsenvaltioissa saatavilla olevien versioiden välisistä eroista. Tästä syystä laadultaan eroavien tuotteiden osuus ei ole edustava, vaan laadultaan eroavien elintarvikkeiden kokonaisosuus EU:n sisämarkkinoilla on saatettu yliarvioida.

[49] Kyseisten kahden luokan osalta (ulkoasultaan samanlaisten tai samankaltaisten tuotteiden koostumuserot) vuoden 2019 tutkimuksen kattamissa 19 jäsenvaltiossa (vuoden 2023 tutkimus kattoi 26 jäsenvaltiota) havaittiin seitsemän prosenttiyksikön lasku vuoden 2019 tutkimuksen 31 prosentista vuoden 2023 tutkimuksen 24 prosenttiin.

[50] Elintarvikevalmistajia ovat muun muassa makeisten, viljojen, keittojen, nautintavalmiiden pikkusuolaisten ja välipalojen, lihan, maitotuotteiden, kalan, sokereiden ja alkoholittomien juomien tuottajat. Ks. erityisesti merkkielintarvikkeiden ominaisuuksia ja ulkoasua koskevan EU:n laajuisen vertailun (2021) liite 5 (yritystutkimuksen tulokset), saatavilla osoitteessa https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303

puolilla EU:ta tai tehtaissa käytetyt tekniset laitteet. Lisäksi mainittiin kuluttajien mieltymykset, kuten erityiset makumieltymykset (30 %), sekä vapaaehtoisten standardien erot eri jäsenvaltioissa (20 %). Muina syinä mainittiin myös erilaiset pyöristyssäännöt, joita käytetään, kun ilmoitetaan, kuinka suuri osa vertailluista ainesosista tai tuotteista ei ole peräisin samalta tuotantojaksolta.

Toiseksi saatiin päätökseen empiirinen tutkimus **kuluttajien kyvystä havaita** näennäisesti samanlaisten merkkielintarvikkeiden eri **pakkaus- ja tuoteversioiden eroja**.[51] Siinä todettiin, että pakkauksen ulkoasun eri elementeillä on vaikutusta kuluttajien kykyyn havaita pakkausten ja tuotteiden eroja sekä kuluttajien valintoihin. Lisäksi todettiin, että mahdollisten elementtien moninaisuuden vuoksi olisi arvioitava tapauskohtaisesti niiden todellista vaikutusta kuluttajien havainnointikykyyn ja valintoihin.

Komissio julkaisi myös tutkimuksen **henkilökohtaisista hygieniatuotteista ja kotitaloustuotteista**, joka toteutettiin sen jälkeen, kun elintarvikkeisiin aiemmin sovellettuja menetelmiä oli mukautettu.[52] Tutkimuksessa todettiin, että kahdeksassa prosentissa tapauksista ainakin yhdessä tutkimuksen kattamista 20 jäsenvaltiosta tuotteen koostumuksessa oli eroja mutta niistä ei ilmoitettu pakkauksen erilaisella ulkoasulla. Kaikkiaan 25 prosentissa tapauksista tuotteen koostumuksessa oli eroja ja ainakin joistakin näistä eroista ilmoitettiin myös pakkauksen erilaisella ulkoasulla. Tuotemerkkien omistajien mukaan nämä erot johtuivat siitä, että tuotteet oli tuotu markkinoille eri aikaan tuotteen uudelleenmuokkaussyklissä. Myöskään tässä tutkimuksessa ei havaittu viitteitä siitä, että tutkimukseen osallistuneiden jäsenvaltioiden tietyillä maantieteellisillä alueilla tuotteet olisivat johdonmukaisesti erilaisia.

Näiden eri tutkimusten alustavat tulokset esiteltiin sidosryhmille järjestetyssä tapahtumassa lokakuussa 2022[53]. Lopulliset tulokset esiteltiin Euroopan parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle syyskuussa 2023.

Vuonna 2020 tehdyssä aiemmassa komission tutkimuksessa[54] todettiin, että kuluttajille tiedottaminen elintarvikkeiden eroista eri jäsenvaltioissa sisällyttämällä tuotepakkaukseen ilmoitus ”valmistettu maan X markkinoille” **vaikutti eri tavoin kuluttajien ostopäätöksiin**: joissakin tapauksissa se johti kotimaisten versioiden valintaan, kun taas toisissa tapauksissa valittiin ulkomainen versio. **Kuluttajien käyttäytyminen tavaroiden erilaistamisen yhteydessä riippuu myös erojen suuruudesta.** Jos keskivertokuluttaja oli tietoinen siitä, että tuotteen yksi tai useampi keskeinen ainesosa tai niiden määrä poikkeaa merkittävästi, tällä oli

[51] Saatavilla osoitteessa https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130388

[52] Saatavilla osoitteessa https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134346 Tutkimus tehtiin 15 jäsenvaltiossa, jotka ilmaisivat kiinnostuksensa osallistua siihen, ja lisäksi viidessä muussa jäsenvaltiossa, joissa Yhteinen tutkimuskeskus keräsi tiedot itse.

[53] Tapahtumaan osallistui toimialajärjestöjä, elintarvike- ja juomayhtiöitä, kansallisia kuluttajaviranomaisia sekä Euroopan kuluttajaliitto (BEUC).

[54] JRC (2020), ”Economic analyses of differences in composition of seemingly identical branded food products in the Single Market”, saatavilla osoitteessa https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19769287-a153-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-242563517 Raportissa analysoitiin laboratoriossa ja verkossa tehtyjen kokeiden avulla, vaikuttaako se, että kuluttajille ilmoitetaan tuote-eroista (ilmaisulla ”valmistettu maan X markkinoille”) heidän tuoteversion valintaansa. Verkkokokeessa ei selkeästi suosittu kotimaisia tai muita kuin kotimaisia versioita, kun taas laboratoriokokeessa suosittiin enemmän kotimaisia versioita.

todennäköisemmin vaikutusta kuluttajan ostopäätökseen.[55] Lisäksi suuret koostumuserot johtavat todennäköisemmin erilaisiin aistikokemuksiin, jolloin ero on selvempi.

Komissio järjesti huhtikuussa 2023 yhdessä Romanian kuluttajaviranomaisen kanssa **CPC-yhteistyöverkoston puitteissa seminaarin**, jonka tarkoituksena oli tukea kansallisia viranomaisia niiden laatueroja koskevissa toimissa. Seminaari tarjosi mahdollisuuden hyödylliseen tiedonvaihtoon jäsenvaltioiden edustajien ja toimialan välillä. Kansalliset viranomaiset pitivät asiaa yleisesti ottaen tärkeänä, mutta ne huomauttivat myös, että se tärkeys vaihtelee eri maissa, koska laatueroihin liittyvä markkinointi ei vaikuta kuluttajiin samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa. Suurin osa jäsenvaltioiden viranomaisista korosti tapauskohtaisen arvioinnin tärkeyttä ja huomautti, että tällä hetkellä laatuerojen ongelma ei ole yhtä suuri huolenaihe kuin ennen nykyaikaistamisdirektiivin hyväksymistä. Tämä johtuu osin myös epävirallisista rakentavista keskusteluista, joita valmistajien kanssa käytiin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin uuden säännön täytäntöönpanon yhteydessä.

Tätä kertomusta varten on kerätty tietoa lukuisilta tuotteiden laatueroja käsitteleviltä sidosryhmiltä. Kansallisten ministeriöiden haastattelut, joissa keskityttiin nykyaikaistamisdirektiivin soveltamiseen, kattoivat kaikki jäsenvaltiot. Lisäksi laatuerokysymyksestä kerättiin palautetta asianomaisilta sidosryhmiltä, kuten EU:n elinkeinonharjoittajien järjestöiltä, myös toimivuustarkastuksen yhteydessä toteutettujen laajempien haastattelujen avulla. Jotkin kansalliset ministeriöt ilmoittivat katsovansa, että laatuerokysymykseen on jo puututtu nykyaikaistamisdirektiivillä. Toiset taas pitivät ongelmaa suhteellisen vähäisenä muihin ongelmallisiin käytäntöihin verrattuna. Jotkut jäsenvaltiot kuitenkin ilmaisivat olevansa edelleen huolissaan laatueroista.

Kansallisten ministeriöiden haastattelujen ja niiltä saadun kirjallisen palautteen mukaan vain **kaksi jäsenvaltiota on suorittanut virallisia tutkimuksia laatuerotapauksista**. Tšekin viranomaisten tutkima laatuerotapaus koski elintarvikevalmistajaa, jonka valmistaman tuotteen koostumus poikkeaa muissa jäsenvaltioissa markkinoiduista vastaavista tuotteista. Romanian viranomaiset puolestaan tutkivat virvoitusjuomayhtiötä, jonka samanlaisilla tuotemerkeillä varustettujen tuotteiden koostumus oli erilainen eri jäsenvaltioissa. Kyseiset viranomaiset eivät kuitenkaan ole julkistaneet tutkimustensa päätelmiä.

Lisäksi Slovakian vuonna 2024 toteuttamassa markkinatutkimuksessa havaittiin tapauksia, joissa tuotteiden koostumuksessa oli eroja. Eroja havaittiin erityisesti virvoitusjuomien, eläinperäisten tuotteiden ja mausteiden osalta. Slovakia esitteli nämä havainnot maatalous- ja kalastusneuvostossa 27. toukokuuta 2024. Se kehotti komissiota kiinnittämään jatkossakin asianmukaista huomiota tähän ongelmaan ja kehotti kaikkia jäsenvaltioita valvomaan asiaa koskevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa.[56]

Sidosryhmäkyselyyn sisältyi myös kysymyksiä laatueroihin liittyvistä käytännöistä johtuvasta **kuluttajien kokemasta haitasta**, **tarvittavista toimista ongelman ratkaisemiseksi** ja **mahdollisten lainsäädäntötoimien tyypeistä**.

[55] JRC (2020), ”Differences in composition of seemingly identical branded products: Impact on consumer purchase decisions and welfare”, saatavilla osoitteessa https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/98ecec80-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en

[56] Tallenne on saatavilla osoitteessa https://video.consilium.europa.eu/event/en/27486

Kuluttajille aiheutuvan haitan[57] osalta 26 vastaajaa katsoi, että kuluttajille aiheutuu suurta tai melko suurta haittaa laatueroihin liittyvien käytäntöjen vuoksi. Näistä 26 vastaajasta yhdeksän ministeriötä ja täytäntöönpanoviranomaista kuudesta jäsenvaltiosta ja seitsemän kuluttajajärjestöä (kansallisia järjestöjä kuudesta jäsenvaltiosta ja yksi EU:n tason järjestö) vastasivat, että kuluttajille aiheutuu haittaa. Yksikään elinkeinoelämän järjestö ei ilmaissut tällaista näkemystä.

Laatueroihin liittyviin elinkeinonharjoittajien käytäntöihin puuttumiseksi tarvittavien toimenpiteiden osalta[58] jäsenvaltioiden viranomaisista (ministeriöt ja täytäntöönpanoviranomaiset) kolmen jäsenvaltion edustajat vastasivat, että nykyiset sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin säännöt, jotka perustuvat tapauskohtaiseen arviointiin ja joissa otetaan huomioon kuluttajiin kohdistuvat vaikutukset, ovat riittävät mutta niiden täytäntöönpanoa olisi valvottava, kun taas kolmen muun jäsenvaltion edustajat vastasivat, että tarvitaan tiukempia sääntöjä. **Kuluttajajärjestöistä** yksi oli sitä mieltä, että nykyiset säännöt ovat riittävät mutta niiden valvontaa olisi parannettava, kun taas viittä jäsenvaltiota edustavat järjestöt katsoivat, että tarvitaan tiukempia sääntöjä. Ainoa kyselyyn vastannut EU:n tason järjestö ei vastannut tähän kysymykseen.

Lisäksi vastaajia, jotka pitivät tiukempia sääntöjä tarpeellisena, pyydettiin esittämään **vaihtoehtoja oikeudellisen kehyksen vahvistamiseksi**.[59] Vastaajat saattoivat valita useamman kuin yhden valmiiksi annetuista vaihtoehdosta ja ehdottaa myös muita vaihtoehtoja.

Kansallisia ministeriöitä ja täytäntöönpanoviranomaisia edustaneista neljästä vastaajasta (jotka edustivat yhteensä kolmea jäsenvaltiota) kolme (kahdesta jäsenvaltiosta) kannatti tällaisten markkinointikäytäntöjen kieltämistä kaikissa tilanteissa ja kaikissa asianomaisissa jäsenvaltioissa riippumatta niiden vaikutuksesta yksittäisiin kuluttajiin yksittäisissä maissa. Kaikki neljä vastaajaa kolmesta jäsenvaltiosta kannattivat myös kahta muuta vaihtoehtoa: rajoitetaan/täsmennetään niiden ”oikeutettujen ja objektiivisten” tekijöiden soveltamisalaa, jotka voisivat oikeuttaa tällaiset markkinointikäytännöt, ja annetaan lisäsääntöjä kuluttajille tiedottamisesta silloin, kun kansalliset tuoteversiot eroavat toisistaan ”oikeutettujen ja objektiivisten” tekijöiden vuoksi.

Viidestä **kuluttajajärjestöstä** (jotka edustivat viittä jäsenvaltiota) yksi kannatti laatueroihin liittyvien markkinointikäytäntöjen kieltämistä kaikissa tilanteissa. Kolme kannatti muita vaihtoehtoja eli oikeutettujen ja objektiivisten tekijöiden soveltamisalan rajoittamista/täsmentämistä sekä kuluttajille tiedottamista koskevia lisäsääntöjä. Viides järjestö oli avoin kaikille vaihtoehdoille.

Yhteenvetona voidaan todeta, että täytäntöönpanon valvonnasta saadut kokemukset ja tätä kertomusta varten tehdyt kyselytutkimukset osoittavat, että **laatueroihin liittyvien ongelmien tärkeydestä oltiin eri mieltä**. Jotkin jäsenvaltiot pitivät asiaa edelleen huolestuttavana. Nykyaikaistamisdirektiivillä käyttöön otetun muutoksen osalta jäsenvaltiot näyttävät olevan

[57] Sidosryhmäkyselyn kysymys 24: ”Katsotko, että kuluttajille aiheutuu haittaa siitä, että elinkeinonharjoittajat markkinoivat tavaroita (tuotemerkkien ja tuotteen ulkoasun avulla) samanlaisina muissa EU-maissa markkinoitujen tavaroiden kanssa, vaikka niiden koostumus tai ominaisuudet eroavat toisistaan (eli vaikka tuotteisiin liittyy laatueroja)?”

[58] Sidosryhmäkyselyn kysymys 26: ”Mikä on näkemyksesi toimenpiteistä, joilla puututaan laatueroihin liittyviin elinkeinonharjoittajien käytäntöihin?”

[59] Sidosryhmäkyselyn kysymys 27: ”Mitkä seuraavista säännöistä vahvistaisivat mielestäsi laatueroihin liittyviä käytäntöjä koskevaa oikeudellista kehystä?”

yleisesti ottaen tyytyväisiä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin tarjoamiin mahdollisuuksiin **puuttua laatueroihin liittyviin markkinointikäytäntöihin silloin, kun se on perusteltua kuluttajien suojelemiseksi**, eli tapauskohtaisesti. Useat kansalliset viranomaiset arvostivat epävirallista yhteistyötä toimialan kanssa havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

Komission viimeisin elintarvikkeita koskeva EU:n laajuinen tutkimus osoittaa, että toimiala on ryhtynyt toimenpiteisiin joko muuttaakseen erilaisten kansallisten versioiden ulkoasua kuluttajien harhaanjohtamisen välttämiseksi tai yhdenmukaistaakseen tuotteiden reseptejä ja koostumusta eri jäsenvaltioissa.

Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon, että uusi lainsäädäntö on ollut voimassa vasta kaksi vuotta, vaikuttaa tarpeelliselta **keskittyä tarkemmin uusien sääntöjen täytäntöönpanoon ja valvontaan**.

Komissio ottaa huomioon 17.–18. huhtikuuta 2024 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja aikoo edelleen avustaa jäsenvaltioita niiden pyrkimyksissä puuttua laatueroihin liittyviin ongelmiin, tukea CPC-yhteistyöverkoston kautta tehtävää yhteistyötä, edistää uuden lainsäädännön tehokasta täytäntöönpanoa ja valvontaa sekä seurata markkinatilanteen kehittymistä.

9. Pyytämättä tapahtuva kotimyynti, myyntikierrokset ja myyntitilaisuudet

Nykyaikaistamisdirektiivillä lisättiin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin (3 artiklan 5 kohta) sääntelymahdollisuus, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat hyväksyä oikeasuhteisia ja syrjimättömiä sääntöjä kuluttajien oikeutettujen etujen suojaamiseksi aggressiivisilta tai harhaanjohtavilta markkinointi- tai myyntimenettelyiltä. Tämä koskee kuluttajan kotiin pyytämättä tehtäviä käyntejä[60], jäljempänä ’**pyytämättä tapahtuva kotimyynti**’, ja elinkeinonharjoittajan järjestämiä tutustumiskäyntejä, joiden tarkoituksena tai seurauksena on tuotteiden esitteleminen tai myyminen kuluttajille, jäljempänä ’**myyntikierros**’. Tällaisten sääntöjen on oltava perusteltuja kuluttajansuojaan liittyvistä syistä.

Nykyaikaistamisdirektiivin johdanto-osan 55 kappaleessa selitetään, että tällaisilla kansallisilla säännöksillä **ei saisi kieltää kyseisiä myyntikanavia sellaisenaan**. Siinä annetaan myös esimerkkejä mahdollisista kansallisista säännöksistä, kuten pyytämättä tehtävien käyntien kieltäminen, kun kuluttaja on näkyvästi ilmoittanut, että tällaiset käynnit eivät ole hyväksyttäviä, taikka sellaisten ajankohtien määrittäminen, jolloin käynnit eivät ole sallittuja. Nämä uudet sääntelymahdollisuudet eivät kuitenkaan vaikuta jäsenvaltioiden toimenpiteisiin, jotka perustuvat muihin syihin kuin kuluttajansuojaan ja jotka eivät siten kuulu sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin yhdenmukaistetun soveltamisalan piiriin (ks. esimerkiksi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin johdanto-osan 7 kappale, jossa käsitellään makuasioihin ja säädyllisyyskysymyksiin perustuvia toimenpiteitä).

Lisäksi kuluttajanoikeusdirektiiviä muutettiin siten, että jäsenvaltiot voivat antaa kansallisia säännöksiä, joissa säädetään **kuluttajan peruuttamisoikeutta** koskevista suotuisammista säännöistä. Jäsenvaltiot voivat siten pidentää peruuttamisoikeuden voimassaolon 14 päivästä

[60] Taustatutkimuksen toteuttajan tekemissä EU:n tasolla toimivien suoramyyntijärjestöjen haastatteluissa Seldia ja Direct Selling Europe (DSE) totesivat, että pyytämättä tehtävien käyntien osuus kaikesta kotimyyntitoiminnasta on vähäinen, mikä johtuu pääasiassa siitä, että käynneistä sovitaan usein etukäteen.

30 päivään pyytämättä tehtävien käyntien tai myyntikierrosten tapauksessa (kuluttajanoikeusdirektiivin 9 artiklan 1 a kohta), ja ne voivat poiketa neljästä peruuttamisoikeutta koskevasta erityispoikkeuksesta (kuluttajanoikeusdirektiivin 16 artiklan ensimmäisen kohdan a, b, c ja e alakohta)[61].

Näitä sääntelymahdollisuuksia ei sovelleta **myyntitilaisuuksiin (tuote-esittelyihin), jotka järjestetään muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa**, kuten yksityiskodeissa, kahviloissa tai ravintoloissa. Näihin myyntitekniikoihin sovelletaan edelleen sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin ja kuluttajanoikeusdirektiivin yleisiä sääntöjä. Nykyaikaistamisdirektiivin uudelleentarkastelulausekkeessa edellytetään nimenomaisesti, että komissio arvioi, tarjoavatko nykyiset säännöt riittävän kuluttajansuojan tason tällaisten myyntitilaisuuksien yhteydessä.

Useat jäsenvaltiot[62] (Belgia, Espanja, Itävalta, Kroatia, Ranska, Saksa, Slovakia ja Tšekki) ovat hyödyntäneet näitä **sääntelyvaihtoehtoja säännelläkseen erityisiä näkökohtia, jotka koskevat sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin mukaisia pyytämättä tehtäviä käyntejä ja/tai myyntikierroksia**. Esimerkiksi Kroatian lainsäädännössä säädetään, että kuluttajien koteihin voidaan tehdä käyntejä pyytämättä arkipäivisin klo 8.00–20.00. Saksassa, kun sopimus tehdään kuluttajan kotiin pyytämättä tehdyn käynnin yhteydessä, on kiellettyä vaatia kuluttajalta maksua tavarasta tai palvelusta ennen sen päivän päättymistä, jolloin sopimus tehtiin, (tätä ei sovelleta alle 50 euron maksuihin). Ranska puolestaan kieltää elinkeinonharjoittajien pyytämättä tekemät käynnit kuluttajan kotiin tavaroiden myymiseksi tai palvelujen tarjoamiseksi, kun kuluttaja on selvästi ja yksiselitteisesti ilmoittanut, ettei hän halua olla tällaisten käyntien kohteena.

Useat jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet **kuluttajanoikeusdirektiivin sääntelymahdollisuuksia peruuttamisoikeuden osalta**. Esimerkiksi Italia, Kreikka, Kypros, Malta, Puola, Romania ja Slovakia ovat hyödyntäneet molempia vaihtoehtoja, eli ne ovat pidentäneet peruuttamisoikeuden voimassaolon 30 päivään ja päättäneet olla soveltamatta kaikkia tai joitakin peruuttamisoikeutta koskevia poikkeuksia. Lisäksi Espanja, Irlanti, Portugali ja Tšekki ovat käyttäneet mahdollisuutta pidentää peruuttamisoikeuden voimassaolon 30 päivään, kun taas Itävalta, Kroatia ja Suomi ovat päättäneet olla soveltamatta kaikkia neljää peruuttamisoikeutta koskevaa poikkeusta tai osaa niistä.

Suoramyyntialaa (joka kattaa kotimyynnin ja erilaisissa tilaisuuksissa tapahtuvan myynnin) edustavat sidosryhmät eivät ole ilmoittaneet komissiolle erityisistä huolenaiheista, jotka liittyisivät näiden sääntelyvaihtoehtojen käyttöön jäsenvaltioissa. Ei ole myöskään viitteitä siitä, että sääntelyvaihtoehdoilla olisi tuntuvia vaikutuksia rajat ylittävään kauppaan. Alan edustajien

[61] Vapautus peruuttamisoikeudesta, kun kyse on palvelusopimuksista, joiden osalta palvelu on kokonaan suoritettu (a alakohta), sellaisten tavaroiden toimittamisesta tai sellaisten palvelujen suorituksesta, joiden hinta on riippuvainen rahoitusmarkkinoilla tapahtuvista vaihteluista (b alakohta), sellaisten tavaroiden toimittamisesta, jotka on valmistettu kuluttajan vaatimusten mukaisesti tai selvästi henkilökohtaisia tarpeita vastaaviksi (c alakohta), sekä sellaisten sinetöityjen tavaroiden toimittamisesta, joita ei voida palauttaa terveydensuojelu- tai hygieniasyistä ja joiden sinetti on avattu toimituksen jälkeen (e alakohta).

[62] Lisätietoja jäsenvaltioista, jotka käyttävät sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin ja kuluttajanoikeusdirektiivin ja asiaa koskevien kansallisten säännösten mukaisia sääntelyvaihtoehtoja, on saatavilla jäsenvaltioiden ilmoituksissa, joita komissio julkaisee osoitteissa https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/consumer-rights-directive/regulatory-choices-under-article-29-crd_en ja https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive/regulatory-choices-under-unfair-commercial-practices-directive-200529ec_en

mukaan kotimyyntiin ei liity vahvaa rajat ylittävää ulottuvuutta. Lisäksi monet suoramyyjät ovat siirtymässä verkkomyyntimenetelmiin, vaikka ne pyrkivätkin edelleen toimimaan henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa asiakkaidensa kanssa.

Ipsosin vuonna 2023 suoramyyjille tekemän kyselyn[63] mukaan yleisimmät tavat myydä olemassa oleville asiakkaille ovat henkilökohtaiset verkostot (54 %), kotikutsut/tuote-esittelyt (39 %) ja sosiaalinen media (39 %), kun taas yleisimmät tavat myydä potentiaalisille uusille asiakkaille ovat suosittelut / suusta suuhun -markkinointi (64 %), henkilökohtaiset verkostot (51 %) ja kotikutsut/tuote-esittelyt (43 %).

Organisoituihin myyntitilaisuuksiin (esimerkiksi yksityiskodissa, hotellissa tai ravintolassa järjestettävä tuote-esittely, johon liittyy tuotteen myyntiä) sovelletaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin yleisiä säännöksiä. Kansalliset viranomaiset voivat määrätä tällaisiin myyntitilaisuuksiin liittyvistä aggressiivisista ja harhaanjohtavista menettelyistä seuraamuksia sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 5–9 artiklan mukaisesti tehdyn tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Lisäksi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin liitteessä I kielletään yleisesti menettelyt, joissa elinkeinonharjoittaja luo sellaisen vaikutelman, että elinkeinonharjoittaja ei toimi tarkoituksessa, joka liittyy hänen elinkeino- tai ammattitoimintaansa. Lisäksi siinä kielletään menettelyt, joissa luodaan sellainen vaikutelma, että kuluttaja ei voi poistua elinkeinonharjoittajan toimitiloista, ennen kuin sopimus on tehty. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevalla direktiivillä ei myöskään rajoiteta toimilupajärjestelmiä tai kansallisia toimenpiteitä, jotka toteutetaan muista kuin kuluttajansuojaan liittyvistä syistä (kuten kulttuuriin tai säädyllisyyskysymyksiin liittyvistä syistä) ja jotka eivät näin ollen kuulu sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisalaan.

Tätä kertomusta varten tehdyssä taustatutkimuksessa ei havaittu mitään kansallisia tapauksia tai täytäntöönpanotoimia, jotka koskisivat erityisesti **myyntitilaisuuksia**.

Taustatutkimuksen yhteydessä tehdyssä kuluttajakyselyssä **vain pieni osa kuluttajista** (16 %) ilmoitti kokeneensa viimeisten 12 kuukauden **yksityiskodissa, hotellissa tai ravintolassa järjestetyn tuote-esittelyn**, johon liittyi tuotteen myyntiä (osuus vaihteli Romanian 28 %:sta Portugalin 11 %:iin).[64] Sama osuus vastaajista (16 %) ilmoitti kokeneensa **pyytämättä tehdyn kotimyyntikäynnin** (osuus vaihteli Ruotsin ja Ranskan 23 %:sta Unkarin 6 %:iin), ja vielä pienempi osuus (11 %) oli osallistunut **myyntikierrokselle** (osuus vaihteli Ranskan 14 %:sta Portugalin ja Unkarin 8 %:iin).

Kuitenkin niistä, jotka olivat kohdanneet näitä myyntitekniikoita, suurin osa (67 % kotimyyntikäyntejä ja myyntitilaisuuksia kokeneista ja 70 % myyntikierroksille osallistuneista) ilmoitti kokeneensa, että **heitä oli painostettu ostamaan**.[65] Niiden kuluttajien osuus, jotka olivat kokeneet painostusta **pyytämättä tehtyjen käyntien yhteydessä**, oli suurin Virossa (81 %) ja pienin Ranskassa (50 %). **Myyntikierrosten** yhteydessä painostusta kokeneita kuluttajia oli eniten Puolassa (78 %) ja vähiten Italiassa (63 %). Yksityiskodissa, hotellissa tai ravintolassa

[63] Ipsosin 27.3.–21.4.2023 toteuttama verkkokysely kattoi kaksitoista EU-maata (Alankomaat, Espanja, Italia, Latvia, Liettua, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Tšekki ja Viro), saatavilla osoitteessa https://directsellingeurope.eu/sites/default/files/2023-07/Ipsos%20Survey%202023%20-%20Full%20Visual.pdf

[64] Kuluttajakyselyn kysymys 15: ”Oletko viimeisten 12 kuukauden aikana kohdannut jotain seuraavista myyntitekniikoista?”

[65] Kuluttajakyselyn kysymys 15.1: ”Oletko tuntenut, että sinua on painostettu ostamaan tuote tai palvelu näissä tilanteissa tällaisten myyntikäytäntöjen vuoksi?”

järjestetyissä **tuote-esittelyissä** painostusta kokeneiden kuluttajien osuus oli suurin Portugalissa (79 %) ja pienin Ranskassa (59 %).

Sidosryhmäkyselyyn sisältyi myös kysymyksiä **kuluttajien kokemasta haitasta**, joka johtui mahdollisista sopimattomista menettelyistä, kuten pakkomyynnistä tai näiden myyntitekniikoiden yhteydessä käytetyistä harhaanjohtavista tiedoista, sekä tarvittavista toimenpiteistä.[66]

Kotimyynnin osalta saatiin 128 yksittäistä vastausta. Näistä vastaajista 87 ilmaisi mielipiteensä ja 41 vastasi ”en osaa sanoa”. **Kansallisia ministeriöitä ja täytäntöönpanoviranomaisia** edustaneista yhteensä 23 vastaajasta (jotka edustivat 17:ää jäsenvaltiota), 17 vastaajaa (12 jäsenvaltiosta) katsoi, että kotimyynti aiheuttaa kuluttajille suurta tai kohtalaista haittaa. Kuluttajajärjestöjä edustaneista yhteensä 13 vastaajasta (kansallisia järjestöjä kahdeksasta jäsenvaltiosta ja kaksi EU:n tason järjestöä) 12 vastaajaa katsoi, että kotimyynti aiheuttaa kuluttajille suurta tai kohtalaista haittaa. **Elinkeinoelämän järjestöjä** edustaneista vastaajista (n = 28) yksikään ei katsonut, että kotimyynti aiheuttaisi kuluttajille suurta tai kohtalaista haittaa.

Myyntikierrosten osalta 76 vastaajaa ilmaisi mielipiteensä ja 52 vastasi ”en osaa sanoa”. **Kansallisia ministeriöitä ja täytäntöönpanoviranomaisia** edustaneista yhteensä 25 vastaajasta (jotka edustivat 16:ta jäsenvaltiota), 12 vastaajaa (10 jäsenvaltiosta) katsoi, että myyntikierrokset aiheuttavat kuluttajille suurta tai kohtalaista haittaa. Kuluttajajärjestöjä edustaneista yhteensä 13 vastaajasta (kansallisia järjestöjä kahdeksasta jäsenvaltiosta ja kaksi EU:n tason järjestöä) 11 vastaajaa katsoi, että kotimyynti aiheuttaa kuluttajille suurta tai kohtalaista haittaa. **Elinkeinoelämän järjestöjä** edustaneista vastaajista (N = 27) yksikään ei katsonut, että kotimyynti aiheuttaisi kuluttajille suurta tai kohtalaista haittaa.

Organisoitujen **myyntitilaisuuksien** osalta yhteensä 127 vastaajasta 78 ilmaisi mielipiteensä ja 49 vastasi ”en osaa sanoa”. **Kansallisia ministeriöitä ja täytäntöönpanoviranomaisia** edustaneista yhteensä 19 vastaajasta (jotka edustivat 13:a jäsenvaltiota), 14 vastaajaa (11 jäsenvaltiosta) katsoi, että myyntitilaisuudet aiheuttavat kuluttajille suurta tai kohtalaista haittaa. Kuluttajajärjestöjä edustaneista yhteensä 14 vastaajasta (kansallisia järjestöjä kahdeksasta jäsenvaltiosta ja kolme EU:n tason järjestöä) 11 vastaajaa katsoi, että myyntitilaisuudet aiheuttavat kuluttajille suurta tai kohtalaista haittaa. **Elinkeinoelämän järjestöjä** edustaneista 27 vastaajasta yksikään ei katsonut, että tällaiset tilaisuudet aiheuttaisivat kuluttajille suurta tai kohtalaista haittaa.

Vastaajilta, jotka katsoivat näiden myyntitekniikoiden aiheuttavan kuluttajille **suurta tai kohtalaista** haittaa, kysyttiin mielipidettä siitä, **mihin toimenpiteisiin pitäisi ryhtyä kuluttajien suojelun parantamiseksi**.[67] Vastauksia saatiin 40 kotimyynnin osalta, 31 myyntikierrosten osalta ja 34 organisoitujen myyntitilaisuuksien osalta.

Kotimyynnin osalta **kansallisia ministeriöitä ja täytäntöönpanoviranomaisia** edustaneista 16 vastaajasta (jotka edustivat kymmentä jäsenvaltiota) kahdeksan vastaajaa (kuudesta jäsenvaltiosta) kannatti nykyisten sääntöjen **täytäntöönpanon valvonnan parantamista**, kaksi vastaajaa (yhdestä jäsenvaltiosta) kannatti **tiukempia kansallisia sääntöjä** ja neljä vastaajaa (kolmesta jäsenvaltiosta) kannatti **tiukempia EU:n laajuisia sääntöjä**.

[66] Sidosryhmäkyselyn kysymys 22: ”Katsotko, että kuluttajille aiheutuu haittaa sopimattomista kaupallisista menettelyistä (kuten pakkomyynnistä tai harhaanjohtavista tiedoista), kun seuraavia myyntitekniikoita käytetään myyjän tavanomaisten toimitilojen ulkopuolella?”

[67] Sidosryhmäkyselyn kysymys 23: ”Mitä toimenpiteitä tarvitaan kuluttajien suojelun parantamiseksi tällaisissa tapauksissa?”

Myyntikierrosten osalta **kansallisia ministeriöitä ja täytäntöönpanoviranomaisia** edustaneista 16 vastaajasta (jotka edustivat kymmentä jäsenvaltiota) seitsemän vastaajaa (kolmesta jäsenvaltiosta) kannatti **nykyisten sääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamista**, yksi vastaaja kannatti **tiukempia kansallisia sääntöjä** ja kaksi vastaajaa (kahdesta jäsenvaltiosta) kannatti **tiukempia EU:n laajuisia sääntöjä**.

Organisoitujen **myyntitilaisuuksien** osalta **kansallisia ministeriöitä ja täytäntöönpanoviranomaisia** edustaneista 16 vastaajasta (jotka edustivat kymmentä jäsenvaltiota) neljä vastaajaa (neljästä jäsenvaltiosta) kannatti nykyisten sääntöjen **täytäntöönpanon valvonnan parantamista**, kaksi vastaajaa (kahdesta jäsenvaltiosta) kannatti **tiukempia kansallisia sääntöjä** ja neljä vastaajaa (neljästä jäsenvaltiosta) kannatti **tiukempia EU:n laajuisia sääntöjä**.

Kansallisella tasolla Alankomaiden kuluttaja- ja markkinaviranomainen[68] (ACM) toteutti kuluttajatutkimuksen vuonna 2022. Siinä todettiin, että kotimyynnin avulla markkinoitiin pääasiassa energiasopimuksia mutta myös arpoja, puhelin- ja laajakaistaliittymiä sekä lahjoituksia hyväntekeväisyysjärjestöille. Tutkimuksessa todettiin myös, että monet kuluttajat kokevat kotimyynnin yhteydessä painostusta sopimusten tekemiseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kymmenestä jäsenvaltiosta kerättyjen tietojen perusteella vain suhteellisen pieni osa kuluttajista altistuu kyseisille kolmelle myyntitekniikalle. Kuitenkin niistä kuluttajista, jotka ovat kohdanneet näitä tekniikoita, suuri osa ilmoitti kokeneensa painostusta, mikä herättää huolta myyjien käyttämien kaupallisten menettelyjen sopivuudesta. Useat jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin ja kuluttajanoikeusdirektiivin uusia sääntelyvaihtoehtoja asettaakseen erityisiä lisäsääntöjä ja -rajoituksia ja/tai vahvistaakseen kuluttajan peruuttamisoikeutta kotimyynnin ja myyntikierrosten osalta. On kuitenkin liian aikaista tehdä johtopäätöksiä näiden toimenpiteiden vaikutuksista.

Myyntitilaisuuksien (tuote-esittelyjen) osalta tätä kertomusta varten tehdyssä taustatutkimuksessa jäsenvaltiot tai sidosryhmät eivät esittäneet mitään vahvaa vetoomusta sääntelytoimiin. Myyntitilaisuuksien tilannetta ei pidetty merkittävänä ongelmana myöskään aiheesta saaduissa kannanotoissa (ei julkisen kuulemisen[69] eikä kohdennettujen kuulemisten yhteydessä). Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden hillitä sopimattomia menettelyjä myyntitilaisuuksien yhteydessä ottamalla käyttöön harhaanjohtavia ja aggressiivisia menettelyjä koskevia yleisiä säännöksiä ja erityisiä kieltoja ”mustalla listalla” olevien menettelyjen osalta.

10. Verkkohakujen avoimuus

Nykyaikaistamisdirektiivillä lisättiin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin (7 artiklan 4 a kohta) vaatimus **tiedottaa kuluttajille verkkohakujen tulosten esitysjärjestyksen määrittävistä tärkeimmistä muuttujista kuluttajakaupan ympäristössä**.

[68] Saatavilla osoitteessa https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-reveals-doorstep-selling-major-nuisance-consumers

[69] Julkinen kuuleminen aiheesta ”Digitaalinen oikeudenmukaisuus – EU:n kuluttajalainsäädännön toimivuustarkastus”, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/public-consultation_fi

Tällä täydennettiin verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiä koskevalla asetuksella[70], jäljempänä ’P2B-asetus’, käyttöön otettua rinnakkaista velvoitetta, jota sovelletaan yritysten välisessä ympäristössä. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin mukaan näitä vaatimuksia sovelletaan verkossa toimiviin markkinapaikkoihin ja vertailuvälineisiin, joiden avulla kuluttajat voivat etsiä kolmansien osapuolten tarjoamia tuotteita (näitä tuotteita voivat tarjota paitsi muut elinkeinonharjoittajat myös kuluttajat, jotka tarjoavat tavaroita ja palveluja kuluttajien välisen kaupankäynnin välitysalustoilla). Vastaava vaatimus sisältyy myös kuluttajanoikeusdirektiiviin (6 a artikla), ja sitä sovelletaan ainoastaan verkossa toimiviin markkinapaikkoihin. Lisäksi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin liitteeseen I (11 a kohta) lisättiin erityinen kielto, joka koskee tuotteiden mainontaa ja markkinointia hakutuloksissa ilman, että asiasta ilmoitetaan.

Digipalvelusäädöksessä edellytetään suosittelujärjestelmien osalta, että alustan ehdoissa esitetään avoimesti käytettävät tärkeimmät parametrit sekä kuluttajien mahdolliset vaihtoehdot ja toiminnot kyseisten parametrien muuttamiseksi tai niihin vaikuttamiseksi. Lisäksi digipalvelusäädöksessä velvoitetaan verkkoalustat esittämään selkeät ja täsmälliset perustelut kaikille asianosaisille palvelun vastaanottajille rajoituksista, jotka koskevat palvelun vastaanottajan toimittamien tiettyjen tietojen näkyvyyttä, mukaan lukien sisällön poistaminen, siihen pääsyn estäminen tai sen sijoituksen alentaminen. Erittäin suurten verkkoalustojen ja erittäin suurten verkossa toimivien hakukoneiden osalta digipalvelusäädöksessä edellytetään, että niiden suosittelujärjestelmässä tarjotaan vähintään yksi vaihtoehto, jota ei ole yksilöity käyttäjän mukaan.

Kuluttajien näkemyksistä verkkotulosten esitysjärjestyksen avoimuudesta voidaan todeta, että niiden kuluttajien osuus, jotka ilmoittivat, että hakutulosten järjestämismenetelmä on ainakin joskus jäänyt heille epäselväksi, oli 52 prosenttia vuoden 2023 kuluttajatulostaulussa (54 % vuoden 2021 kuluttajatulostaulussa). Taustatutkimusta varten tehdyssä kuluttajakyselyssä 21 prosenttia kuluttajista ilmoitti, että tietoja hakutulosten esitysjärjestyksen määrittävistä muuttujista ei ole helppo löytää (usein tai useimmiten), kun taas 27 prosenttia kuluttajista ilmoitti, että heillä on joskus vaikeuksia löytää näitä tietoja. Hakutuloksiin sisältyvien maksettujen mainosten tai sijoitusten osalta vuoden 2023 kuluttajatulostaulun mukaan 75 prosenttia kuluttajista on ainakin joskus kohdannut hakutuloksiin sijoitettuja piilomainoksia (78 % vuoden 2021 kuluttajatulostaulun mukaan).

Taustatutkimuksen yhteydessä tehtiin **vaatimustenmukaisuustesti**, jossa arvioitiin **kuluttajille tiedottamista** hakutulosten esitysjärjestyksen määrittävistä muuttujista sekä **maksettujen mainosten/sijoitusten avoimuutta**. Testi kattoi 85 verkkosivustoa ja sovellusta kymmenessä jäsenvaltiossa.

Tulokset osoittavat, että vain 35 prosenttia verkkosivustoista (30 sivustoa 85:stä) tiedotti kuluttajille **muuttujista, jotka vaikuttavat hakutulosten oletusjärjestykseen**. Kun tulosten esitysjärjestystä koskevia tietoja esitettiin, ne olivat yleensä selkeitä mutta rajoittuivat yleisten periaatteiden selittämiseen (esimerkiksi, että järjestys perustuu tuotehakuihin, tuotteen suosioon tai kumppaneilta saatuihin korvauksiin). Nämä tulokset ovat pitkälti samansuuntaisia kuin tulokset, jotka saatiin aiemmassa tutkimuksessa, jossa selvitettiin, miten verkkoalustat noudattavat

[70] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1150, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiä varten (EUVL L 186, 11.7.2019, s. 57). Muiden vaatimusten ohella P2B-asetuksessa vahvistetaan avoimuusvaatimukset, jotka koskevat verkkoalustojen ja hakukoneiden ja niiden yrityskäyttäjien välisissä suhteissa sovellettavia esitysjärjestyksen määrittäviä kriteerejä.

esitysjärjestystä koskevia avoimuusvaatimuksia suhteissaan yrityskäyttäjiin. Kyseinen tutkimus tehtiin vuonna 2023 annettua P2B-asetusta koskevaa komission kertomusta varten. Siinä todettiin, että vain kolmannes kaikista tutkituista verkkoalustojen ehdoista sisälsi tietoja tärkeimmistä esitysjärjestyksen määrittävistä muuttujista, ja näissäkin tapauksissa annetut kuvaukset olivat melko yleisluontoisia.[71]

Hakutulokset sisälsivät **maksullisiksi sijoituksiksi (mainoksiksi)** ilmoitettuja kärkisijoituksia viidesosassa tapauksista (19,7 %:ssa hauista, 15 sivustolla 85:stä). Suurimmassa osassa näistä tapauksista maksettu mainos tai sijoitus oli merkitty ilmaisulla ”sponsoroitu” (37,7 %) tai ”mainos” (33,3 %). Muita käytettyjä merkintätapoja olivat kuvake tai linkki, jota napsauttamalla käyttäjä siirtyy toiselle sivulle, jolla annetaan tietoa, taikka teksti, jossa ilmoitetaan, että tulos on sponsoroitu, kun hiiri viedään kuvakkeen päälle (26,1 % tapauksista).

Maksettujen mainosten merkitsemistä on valvottu EU:n tasolla toteuttamalla vuonna 2022 koordinoitu toimi, jonka seurauksena TikTok sitoutui merkitsemään maksetut mainokset videoissa uudella merkinnällä, jonka tehokkuus testataan myöhemmin.[72]

Yhteenvetona voidaan todeta, että kuluttajakyselystä, tietyille verkkosivustoille tehdyistä vaatimustenmukaisuustesteistä sekä kuluttajatulostauluista kerätyt tiedot osoittavat, että hakutulosten esitysjärjestyksen määrittäviä muuttujia koskevaa avoimuutta on parannettava. Lisäksi verkkohakutoimintojen tarjoajien, jotka sisällyttävät hakutuloksiin mainoksia tai maksettuja sijoituksia, on varmistettava, että mainokset ja maksetut sijoitukset on merkitty selvästi kuluttajille ja että ne on helppo erottaa muista tuloksista.

11. Kuluttaja-arvostelut

Nykyaikaistamisdirektiivillä sisällytettiin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin erityinen avoimuusvaatimus (7 artiklan 6 kohta). Sen mukaan elinkeinonharjoittajan, joka asettaa saataville kuluttaja-arvosteluja, on **ilmoitettava kuluttajille, varmistaako elinkeinonharjoittaja, että julkaistut arvostelut ovat peräisin kuluttajilta, jotka ovat tosiasiallisesti ostaneet tuotteen tai käyttäneet sitä, ja miten elinkeinonharjoittaja varmistaa tämän**. Lisäksi direktiivillä lisättiin liitteeseen I tiettyjä harhaanjohtavia menettelyjä koskevat kiellot (23 b ja 23 c kohta). Näissä säännöksissä käsitettä ’kuluttaja-arvostelut’ tulkitaan laajasti siten, että se kattaa tekstimuotoisten viestien lisäksi myös esimerkiksi tähtiluokitukset ja muut vastaavat välineet, joiden avulla kuluttajat voivat ilmaista näkemyksensä tuotteesta tai elinkeinonharjoittajan toiminnasta.

Kuluttaja-arvostelujen alalla yksi suuri haaste koskee **toimenpiteitä, jotka** kuluttaja-arvosteluja saataville asettavien **elinkeinonharjoittajien**, erityisesti verkossa toimivien välittäjien (kuten verkossa toimivien markkinapaikkojen ja erityisten arvostelualustojen), **on toteutettava** noudattaakseen liitteessä I olevaa uutta 23 b kohtaa, jossa kielletään ilmoittamasta, että tuotearvostelut ovat kuluttajilta, jotka ovat tosiasiallisesti ostaneet tuotteen tai käyttäneet sitä, toteuttamatta kohtuullisia ja oikeasuhteisia toimia sen tarkistamiseksi, että arvostelut ovat peräisin tällaisilta kuluttajilta. Tämän säännöksen mukaan **elinkeinonharjoittajien, jotka asettavat saataville kuluttaja-arvosteluina esitettyinä arvosteluja, on toteutettava toimenpiteitä**, jotka lisäävät todennäköisyyttä sille, että tällaiset arvostelut kuvastavat todellisia käyttäjäkokemuksia –

[71] Komission kertomus asetuksen (EU) 2019/1150 täytäntöönpanon ensimmäisestä alustavasta tarkastelusta (COM(2023) 525 final).
[72] Lisätietoja: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3823

tämä ei kuitenkaan muodosta mitään yleistä valvonta- tai tiedonhankintavelvoitetta (ks. digipalvelusäädöksen 8 artikla). Tähän vaatimukseen sisältyy vähimmäisvelvoitteita, jotka kaikkien kuluttaja-arvosteluja saataville asettavien elinkeinonharjoittajien on täytettävä. Esimerkiksi elinkeinonharjoittajan tulee sallia ainoastaan sellaiset arvostelut, jotka ovat peräisin tuotteen ostaneilta kuluttajilta, tai, kun arvosteluja saataville asettava elinkeinonharjoittaja ei valvo arvosteluihin liittyviä tuoteostoja, sen on vaadittava kuluttajaa esittämään todisteet siitä, että hän on käyttänyt tuotetta. Toisaalta tähän vaatimukseen sisältyvä ”kohtuullisia ja oikeasuhteisia” toimia koskeva elementti edellyttää, että elinkeinonharjoittajien on toteutettava sellaisia **lisätoimenpiteitä tekaistujen arvostelujen estämiseksi ja poistamiseksi, jotka ovat oikeassa suhteessa niiden liiketoimintamalliin ja tunnistettuihin riskeihin** (esimerkiksi silloin, kun niillä on riski joutua tekaistujen arvostelujen ”välittäjien” kohteeksi, ks. jäljempänä). Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi digitaalisten ja tekoälyvälineiden käyttöönotto arvostelujen analysoimiseksi ja tekaistujen arvostelujen estämiseksi.

Verkossa toimivien välittäjien osalta tekaistut arvostelut katsotaan laittomaksi sisällöksi, ja niihin sovelletaan digipalvelusäädöksen vaatimuksia laittoman sisällön poistamisesta. Lisäksi verkossa toimivat välittäjät vapautetaan tietyin edellytyksin vastuusta, joka koskee näiden arvostelujen laittomuutta tai niihin liittyviä mahdollisia vahingonkorvausvaatimuksia.

Kuluttaja-arvostelujen **aitouteen** liittyvistä ongelmista raportoitiin esimerkiksi kuluttajansuojayhteistyöstä vastaavien viranomaisten vuonna 2021 (eli ennen nykyaikaistamisdirektiivin voimaantuloa) **toteuttamassa kuluttaja-arvostelujen tehotarkastuksessa**[73]. Lähes kaksi kolmasosaa analysoiduista verkkokaupoista, markkinapaikoista, varaussivustoista, hakukoneista ja vertailusivustoista herätti epäilyksiä arvostelujen luotettavuudesta.

Vuoden 2023 kuluttajatulostaulun mukaan 69 prosenttia **kuluttajista on ainakin joskus kohdannut kuluttaja-arvosteluja**, jotka eivät vaikuttaneet aidoilta (67 % vuoden 2021 kuluttajatulostaulussa). Mitä tulee avoimuusvelvoitteeseen, jota sovelletaan elinkeinonharjoittajiin, jotka asettavat arvosteluja kuluttajien saataville, 56 prosenttia kuluttajista ilmoitti taustaselvitystä varten tehdyssä kuluttajakyselyssä, että he eivät ainakaan joskus ole kyennyt löytämään tietoja siitä, miten arvostelut kerätään ja varmistaako yritys, että julkaistut arvostelut ovat peräisin todellisilta asiakkailta.

Taustatutkimukseen sisältyi myös analyysi siitä, miten **elinkeinonharjoittajat ovat noudattaneet** sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin mukaista uutta tiedonantovelvollisuutta. Yhteensä kymmenessä jäsenvaltiossa tarkastetuista 85:stä verkkokauppa- ja matkailusivustosta kuluttaja-arvosteluja oli saatavilla 52 verkkosivustolla. Näistä sivustosta vain puolet antoi tietoa arvostelujen käytöstä ja käsittelystä. Kun tietoja oli saatavilla, ne oli esitetty verkkosivuston käyttöehdoissa[74].

Useat järjestöt ovat tutkineet kuluttaja-arvosteluja kansallisella tasolla. Ruotsin kuluttajavirasto toteutti vuonna 2023 vakuutusalan kuluttaja-arvosteluja koskevan

[73] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en#ref-2021--sweep-on-online-consumer-reviews

[74] Linkki verkkosivuston käyttöehtoihin saattoi olla saatavilla joko arvostelujen yhteydessä tai verkkosivuston alareunassa (joka löytyi vierittämällä sivun loppuun ja napsauttamalla käyttöehtoja koskevaa osiota).

tehotarkastuksen[75], joka kattoi 20 kuluttaja-arvosteluja julkaisevaa yritystä. Tarkastuksessa todettiin, että lähes kaikki tutkitut yritykset eivät ilmoittaneet arvostelujen yhteydessä, olivatko arvostelut peräisin kuluttajilta, jotka olivat tosiasiallisesti ostaneet kyseisiä tuotteita tai käyttäneet niitä. Saksan kuluttajajärjestöjen liiton (Verbraucherzentrale Bundesverband, VzBv) vuonna 2023 tekemän tutkimuksen mukaan suurin osa tutkituista 30 palveluntarjoajasta ei noudattanut verkkoarvosteluja koskevaa tiedonantovelvollisuutta tai noudatti sitä puutteellisesti.[76] Viimeksi mainitussa tutkimuksessa tuotiin esiin myös huolenaiheita, jotka liittyvät sellaisten verkkosivuston ylläpitäjien käytäntöihin, jotka sisällyttävät sivuilleen ulkoisista arviointiportaaleista peräisin olevia arvosteluja, toisinaan myös antamatta kuluttajille tietoa siitä, onko näiden ulkoisten arvostelujen alkuperä todennettu.

EU:n tasolla suoritetun täytäntöönpanon valvonnan alalla kansalliset viranomaiset saivat vuonna 2023 päätökseen koordinoidun toimen, joka koski useita Google-palveluja (Google Store, Google Play Store, Google Ads, Google-haku, Google Flights ja Google Hotels). Toimessa analysoitiin muun muassa Google Hotels -palvelussa julkaistuihin kuluttaja-arvosteluihin liittyviä käytäntöjä. Google suostui tekemään muutoksia ja ilmoittamaan selkeämmin, että Google ei todenna Google Hotels -palvelussa julkaistuja arvosteluja.[77]

Useat kuluttajaviranomaiset ovat viime vuosina toteuttaneet toimia kuluttaja-arvostelujen osalta. Esimerkiksi Alankomaiden kuluttaja- ja markkinaviranomainen (ACM) määräsi vuonna 2022 sakon eräälle verkkokaupalle[78], joka oli johtanut kuluttajia harhaan erilaisten kulutustavaroiden myynnissä. Kyseinen verkkokauppa julkaisi tekaistuja positiivisia arvosteluja ja piilotti negatiiviset arvostelut. Vuonna 2021 ACM toteutti toimia tekaistuja tykkäyksiä ja seuraajia käyttäviä vaikuttajia vastaan.[79] Puolan kilpailu- ja kuluttajavirasto (UOKiK) puolestaan ryhtyi vuonna 2023 toimiin tekaistuja kuluttaja-arvosteluja myyneitä yrityksiä vastaan.[80] Saksalainen tuomioistuin totesi vuonna 2022 antamassaan tuomiossa, että keskimääräiseen pistemäärään sisältyvien arvostelujen kokonaismäärä ja arvostelujen antamisaika ovat sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja olennaisia tietoja.[81]

Monet arvosteluihin liittyvät ongelmat johtuvat **tekaistujen arvostelujen ”välittäjien”** toiminnasta. Tällaisilla välittäjillä tarkoitetaan lainvastaisesti toimivia yrityksiä, jotka julkaisevat (erityisesti sosiaalisissa verkostoissa) tekaistuja käyttäjäarvosteluja (käyttäjät voivat myös olla kyseisten tuotteiden todellisia käyttäjiä tai ostajia) sellaista yritystä hyödyttävällä tavalla, joka on palkannut kyseisen välittäjän mainostamaan liiketoimintaansa verkossa toimivilla markkinapaikoilla tai eri arvosteluvälineissä. Lisäksi on raportoitu välittäjistä, jotka ovat

[75] https://www.konsumentverket.se/contentassets/ce53a8b52bad4bf6b0e9138487ab4302/pm---granskning-av-konsumentrecensioner-pa-forsakringsomradet.pdf
[76] https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/online-bewertungen-null-sterne-beim-marktcheck
[77] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_fi#google
[78] https://www.acm.nl/en/publications/acm-fines-online-store-trendx-having-misled-consumers
[79] https://www.acm.nl/en/publications/influencers-stop-using-fake-likes-and-fake-followers-following-warning-issued-acm
[80] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=20066
[81] Tapauksessa oli kyse vastaajasta, joka ylläpiti kiinteistönvälityspalveluja tarjoavaa verkkosivustoa. Se mainosti, että sen asiakkaat olivat antaneet kiinteistönvälittäjälleen keskimäärin 4,7 tähteä viidestä mahdollisesta, muttei antanut arvosteluista mitään lisätietoja. Saatavilla osoitteessa Hamburg - 315 O 160/21 | LG Hamburg 15. Zivilkammer | Urteil | Wettbewerbsverstoß im Internet: Irreführung bei Werbung mit Kundenbewertungen in einem ... (landesrecht-hamburg.de).

tarjonneet yrityksille mahdollisuutta ostaa tekaistuja positiivisia arvosteluja eri arvostelusivustoille ja kostaneet tarjouksesta kieltäytyneille organisoimalla tekaistuja negatiivisia arvosteluja kyseisiä yrityksiä vastaan. Jotkin EU:n yrityksistä ovat ilmoittaneet nostavansa rikoskanteita ja ryhtyvänsä yksityisoikeudellisiin täytäntöönpanotoimiin tekaistujen arvostelujen välittäjiä vastaan. Toinen haaste tällä alalla ovat tekoälyn avulla tuotetut arvostelut, joita saattaa olla vaikeampi havaita.

Täytäntöönpanotoimien lisäksi jotkin jäsenvaltiot ovat **antaneet ohjeita**, joilla lisätään tietoisuutta tällä alalla sovellettavista säännöistä[82].

Komissio edistää myös **markkinatoimijoiden vapaaehtoisia toimenpiteitä**. Marraskuussa 2023 yksitoista EU:ssa toimivaa verkkoalustaa (Allegro, AliExpress, Amazon, bol.com, CDiscount, eBay, eMAG, Etsy, Joom, Rakuten France ja Wish) allekirjoitti kuluttajansuojaa koskevan sitoumuksen. Vapaaehtoisia sitoumuksia sovelletaan heinäkuusta 2024 alkaen, ja niihin sisältyy toimenpiteitä, joilla kuluttaja-arvosteluista tehdään avoimempia ja luotettavampia esimerkiksi esittämällä käyttäjille selkeästi kannustetut arvostelut.[83] Allekirjoittajat raportoivat sitoumusten soveltamisesta kuuden kuukauden välein. Lisäksi komissio valmistelee erityisesti matkailumajoitusta koskeviin verkkoluokituksiin ja -arvosteluihin sovellettavia käytännesääntöjä. Niiden odotetaan lisäävän laadukkaiden majoituspalvelujen yhdenmukaisuutta ja parantavan vertailtavuutta ja avoimuutta kuluttajien kannalta kaikkialla EU:ssa.[84]

Yhteenvetona voidaan todeta, että **tekaistuihin arvosteluihin – niin positiivisiin kuin negatiivisiin arvosteluihin – liittyvät haasteet ovat kasvussa**. Elinkeinonharjoittajien, jotka asettavat saataville kuluttaja-arvosteluina esitettyjä arvosteluja, erityisesti niiden elinkeinonharjoittajien, jotka ovat alttiita tekaistujen arvostelujen välittäjien lainvastaisille toimille, on panostettava enemmän tekaistujen arvostelujen estämiseen. Verkkoalustojen on lisäksi noudatettava digipalvelusäädöksen sääntöjä laittoman sisällön hillitsemiseksi. Arvosteluja saataville asettavien elinkeinonharjoittajien on myös toimittava avoimesti kuluttajia kohtaan, jotta kuluttajat saavat tasapainoisen ja realistisen käsityksen arvostelujen keräämisestä ja arvostelujen luotettavuutta koskevista rajoituksista. Kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten olisi kiinnitettävä erityistä huomiota tähän alaan ja tarvittaessa hyödynnettävä kuluttajansuojaa koskevaa yhteistyöjärjestelmää, erityisesti puuttuakseen sellaisten tekaistujen arvostelujen välittäjien lainvastaisiin toimiin, jotka rikkovat selvästi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä. Tältä osin yhteistyö myös alan toimijoiden kanssa on tärkeää.

12. Markkinapaikkojen avoimuus sopimuspuolista

Nykyaikaistamisdirektiivillä lisättiin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin (7 artiklan 4 kohdan f alakohta) ja kuluttajanoikeusdirektiiviin (6 a artiklan 1 kohdan b alakohta) uusia säännöksiä, jotka koskevat verkossa toimivien markkinapaikkojen avoimuutta sopimuspuolista. Verkossa toimivien markkinapaikkojen tarjoajien on ilmoitettava kuluttajille

[82] Esimerkiksi Belgia (https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/guidelines-avis-en-ligne.pdf).
[83] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-protection-pledge_en?prefLang=bg#:~:text=The%20Consumer%20Protection%20Pledge%20sets,and%20Digital%20Consumer%20Rights%20Commitments
[84] Matkailumajoitusta koskevien verkkoluokitusten ja -arvostelujen käytännesääntöjen laatimista suositellaan tutkimuksessa, jossa selvitettiin mahdollisten EU:n tason aloitteiden toteutettavuutta ja matkailumajoituksen laatua käsittelevän sidosryhmäfoorumin perustamista. Tutkimuksen tiivistelmä on saatavilla osoitteessa https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/957eef55-24e8-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en

tiedot tavaroita, palveluja tai digitaalista sisältöä tarjoavan kolmannen osapuolen asemasta, siitä, sovelletaanko kuluttajansuojalainsäädäntöä, ja siitä, mikä elinkeinonharjoittaja (kolmas osapuoli vai verkossa toimiva markkinapaikka) on vastuussa sopimukseen liittyvien kuluttajan oikeuksien varmistamisesta (kuten tavaroiden toimittamisesta tai peruuttamisoikeudesta).

Lisäksi digipalvelusäädöksessä velvoitetaan verkossa toimivat markkinapaikat keräämään tietoja elinkeinonharjoittajan henkilöllisyydestä, arviomaan parhaansa mukaan, ovatko tällaiset tiedot luotettavia ja täydellisiä, ilmoittamaan tällaiset tiedot kuluttajille ja pyydettäessä toimittamaan ne viranomaisille sekä keskeyttämään sopimussuhteet sellaisten elinkeinonharjoittajien kanssa, jotka antavat virheellisiä tai puutteellisia tietoja (niin sanotut yritysasiakkaiden tuntemista koskevat säännöt eli KYBC-säännöt).

Taustatutkimuksen yhteydessä tehdyissä vaatimustenmukaisuustestissä ja kuluttajakyselyssä sekä vuoden 2023 kuluttajatulostaulussa tutkittiin, miten elinkeinonharjoittajat noudattavat tätä avoimuusvaatimusta, sekä selvitettiin kuluttajien näkemyksiä markkinapaikkojen avoimuudesta.

Kuluttajien näkemysten osalta vuoden 2023 kuluttajatulostaulussa seitsemän prosenttia kyselyyn vastanneista kuluttajista ilmoitti kohdanneensa ongelmia sen jälkeen, kun he olivat ostaneet tuotteen verkossa sijaitsevalta markkinapaikalta ja huomanneet, että tuote olikin ostettu yksityishenkilöltä eikä elinkeinonharjoittajalta. Taustatutkimusta varten tehdyssä kuluttajakyselyssä 47 prosenttia kuluttajista katsoi, että verkko-ostoksia tehdessä on ainakin toisinaan epäselvää, kuka on myyjä ja kuka vastaa tuotteiden toimittamisesta, kun taas 35 prosenttia ilmoitti, että he olivat kohdanneet tällaisia epäselvyyksiä vain harvoin tai eivät koskaan.

Taustatutkimuksen yhteydessä tehdyssä **vaatimustenmukaisuustestissä**, jossa testattiin 50 verkossa toimivaa markkinapaikkaa kymmenessä jäsenvaltiossa, tarkasteltiin myös avoimuutta sopimuspuolista kuluttajien näkökulmasta (arvioituja tuotteita oli yhteensä 212). Yhteensä 65,6 prosentissa tapauksista tieto siitä, oliko myyjä itse markkinapaikka vai muu osapuoli, esitettiin jo hakutulossivulla. Yhteensä 85 prosentissa tuotteista (46 sivustolla) tieto myyjästä mainittiin tuotesivulla, mikä osoittaa, että avoimuus on kohtuullisen korkealla tasolla. Lisäksi 65 prosentissa testatuissa tapauksista tiedot myyjän asemasta (elinkeinonharjoittaja vai yksityishenkilö) oli esitetty selkeästi ja ne olivat helposti tutkijoiden havaittavissa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että verkossa toimivia markkinapaikkoja koskeva tutkimus osoittaa, että merkittävä osa markkinapaikoista on pannut täytäntöön kolmansien osapuolten asemaa koskevan uuden tiedonantovelvoitteen. Niiden kuluttajien osuus, jotka ilmoittivat kohdanneensa ongelmia, koska he eivät olleet ymmärtäneet, ettei myyjä ole elinkeinonharjoittaja, on suhteellisen pieni. Kuitenkin samaan aikaan monet verkko-ostajat ilmoittivat kokeneensa epävarmuutta myyjän henkilöllisyydestä ja liiketoimeen liittyvistä järjestelyistä.

13. Yksilöllinen hinnoittelu

Elinkeinonharjoittajat voivat yksilöidä tarjoustensa hinnat tietyille kuluttajille tai kuluttajaryhmille automaattisen päätöksenteon tai kuluttajaprofiloinnin perusteella. Nykyaikaistamisdirektiivillä lisättiin kuluttajanoikeusdirektiiviin uusi tiedonantovelvoite, jonka mukaan elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava verkossa ostaville kuluttajille, että hinta on yksilöity automaattisen päätöksenteon perusteella (6 artiklan 1 kohdan e a alakohta). Tämä markkinapaikan avoimuusvaatimus täydentää

yleistä tietosuoja-asetusta[85], jossa vahvistetaan henkilötietojen keruuta ja käsittelyä koskevat säännöt.

Yksilöllisestä hinnoittelusta tarvitaan lisää näyttöä. Komission vuosien 2018 ja 2022 tutkimuksissa[86] ei löydetty johdonmukaista ja järjestelmällistä näyttöä yksilöllisestä hinnoittelusta tai yksilöllisistä tarjouksista. Euroopan parlamentin vuonna 2022 tekemässä yksilöllistä hinnoittelua koskevassa tutkimuksessa todettiin, että empiirinen näyttö yksilöllisen hinnoittelun laajuudesta ei ole vakuuttavaa[87]. Sitä vastoin kuluttajajärjestöjen tutkimuksissa on saatu näyttöä yksilöllisestä hinnoittelusta verkossa toimivien treffipalvelujen, majoitusalan ja lentoliikennealan osalta[88].

Viimeaikaiset kuluttajakyselyt antavat lisätietoa **kuluttajien näkemyksistä** yksilöllisestä hinnoittelusta. Taustatutkimusta varten tehdyssä kuluttajakyselyssä vastaajilta kysyttiin heidän kokemuksistaan viimeisten 12 kuukauden ajalta alennuksista tai hinnoista, jotka esitettiin juuri heille yksilöityinä joko verkkosivustolla tai sähköpostitse. Noin puolet (55 %) vastaajista ilmoitti kohdanneensa tämäntyyppistä yksilöintiä ainakin joskus. Osana vuoden 2023 kuluttajatulostaulua kuluttajilta kysyttiin heidän verkko-ostoskokemuksistaan viimeisten 12 kuukauden ajalta, erityisesti siitä, miten usein he olivat havainneet tavaroiden tai palvelujen hintoja, jotka poikkesivat muille kuluttajille tarjotuista hinnoista. Tulosten mukaan 39 prosenttia kyselyyn vastanneista kuluttajista katsoi kohdanneensa tällaisia tilanteita ainakin joskus (38 % vuoden 2021 kuluttajatulostaulussa).

Taustatutkimusta varten tehdyssä vaatimustenmukaisuustestissä selvitettiin, **noudattavatko elinkeinonharjoittajat kuluttajanoikeusdirektiivin mukaista uutta tiedonantovelvoitetta**, analysoimalla yhteensä 207:aa tuotetta 85 verkkosivustolla/sovelluksessa. Tutkijat eivät yhdessäkään tapauksessa havainneet, mitään nimenomaista mainintaa siitä, että hinta olisi yksilöity automaattisen käsittelyn perusteella. Tutkijat yrittivät löytää mahdollisia hintaeroja vierailemalla tutkituilla sivustoilla sekä tavanomaisella selaimellaan että seurantaevästeistä puhdistetulla selaimella.[89] Tällä menetelmällä havaittiin hintaeroja kymmenellä kaikkiaan 85 verkkosivustosta/sovelluksesta eli kuudessa prosentissa yhteensä 207 tuotteesta. Mielenkiintoista on, että useimmissa tapauksissa, joissa tutkijat havaitsivat hintaeroja, henkilökohtaisia tietoja sisältävällä selaimella tehty haku tuotti alhaisemman hinnan kuin haku, jonka tekemiseen käytettiin seurantaevästeistä puhdistettua selainta.

[85] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

[86] Vuoden 2018 yksilöllistä hinnoittelua koskeva tutkimus ja vuoden 2022 dark pattern -tekniikoita koskeva tutkimus ovat saatavilla osoitteissa https://commission.europa.eu/publications/consumer-market-study-online-market-segmentation-through-personalised-pricingoffers-european-union_en ja https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en

[87] Ks. tutkimuksen sivu 12, saatavilla osoitteessa https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734008/IPOL_STU(2022)734008_EN.pdf

[88] ”Each Consumer a Separate Market? – BEUC position paper on personalised pricing” (2023), saatavilla osoitteessa https://www.beuc.eu/position-papers/each-consumer-separate-market-beuc-position-paper-personalised-pricing.

[89] Tutkijat tekivät ensimmäisen haun tavanomaisella selaimellaan ja kirjautuneena säännöllisesti käyttämilleen tileille ja verkkosivustoille. ”Puhdasta” hakua varten tutkijat käyttivät virtuaalista erillisverkkoa (VPN), jonka sijainniksi he asettivat saman maan, sekä kirjautuivat ulos kaikilta tileiltään. Tutkijat tekivät haut selaimella, jota he eivät muutoin koskaan käytä, ja poistivat selaimen evästeet ennen jokaista hakua.

EU:n tasolla suoritettava täytäntöönpanon valvonnan alalla CPC-yhteistyöverkostoon kuuluvat kansalliset viranomaiset toteuttivat vuonna 2022 Alankomaiden viranomaisen johdolla verkossa toimivaa markkinapaikkaa Wish.comia koskevan koordinoidun toimen. Siinä todettiin, että oli epäselvää, sovelsiko elinkeinonharjoittaja yksilöllistä hinnoittelua ja miten. Wish päätti lopettaa yksilöllisen hinnoittelun EU:ssa.[90] Vuonna 2024 komission ja kansallisten kuluttajaviranomaisten kanssa CPC-yhteistyöverkostossa käydyn vuoropuhelun seurauksena Tinder sitoutui tiedottamaan kuluttajille, että sen premium-palveluja koskevat tarjoukset oli yksilöity automaattisin keinoin.[91] Näiden koordinoitujen toimien lisäksi jäsenvaltiot eivät ole toistaiseksi ilmoittaneet muista täytäntöönpanotoimista, jotka liittyvät kuluttajanoikeusdirektiivin yksilöllistä hinnoittelua koskeviin tiedonantovelvoitteisiin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että EU:n myyjät eivät näytä yksilöivän hintatarjouksiaan kohdeasiakkaan profiilin automaattisen käsittelyn perusteella. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että tällaista yksilöllistä hinnoittelua tapahtuu. Lisäksi kuluttajat ovat kohdanneet hintaeroja, jotka ovat saattaneet perustua automaattiseen käsittelyyn ja jotka näin ollen kuuluisivat kuluttajanoikeusdirektiivin uuden tiedonantovelvoitteen piiriin. Tätä kertomusta varten toteutettu suppea testi viittaa siihen, että joidenkin elinkeinonharjoittajien kohdalla yksilöllinen hinnoittelu saattaa olla mahdollista, mutta näiden tulosten perusteella ei voida tehdä mitään yleisiä päätelmiä siitä, onko tästä käytännöstä hyötyä vai haittaa kuluttajille.

14. Automaattisin keinoin hankittujen tapahtumalippujen jälleenmyynti

Lippubottien (scalper bots) avulla voidaan automaattisesti ostaa kysyttyjä tuotteita, jotta ne voidaan jälleenmyydä korkeampaan hintaan. Nykyaikaistamisdirektiivillä lisättiin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä olevaan liitteeseen I uusi 23 a kohta[92], jossa kielletään elinkeinonharjoittajia jälleenmyymästä kuluttajille kulttuuri- ja urheilutapahtumien lippuja, jotka ne ovat hankkineet käyttämällä erikoistuneita ohjelmistoja (botteja), joilla kierretään ensisijaisten lipunmyyjien asettamia teknisiä rajoituksia. Myös muilla nykyaikaistamisdirektiivin säännöksillä on merkitystä lippujen jälkimarkkinapaikkojen kannalta, kuten esimerkiksi (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ja kuluttajanoikeusdirektiiviin sisällytetyllä) uudella velvoitteella, jonka mukaan verkossa toimivien markkinapaikkojen on tiedotettava kuluttajille, onko lippuja myyvä henkilö elinkeinonharjoittaja vai kuluttaja.

Tapahtumajärjestäjät valittavat, että jälleenmyyjien ja jälleenmyyntialustojen käytännöt paisuttavat lippujen hintoja, kun taas jälleenmyyntialustat ovat huolissaan siitä, että ensisijaiset myyjät laajentavat toimintaansa jälleenmyyntimarkkinoille ja vaikeuttavat lippujen jälleenmyyntiä kilpailevien jälleenmyyntialustojen kautta. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin uutta kieltoa sovelletaan, kun ensisijaiset lipunmyyjät ovat toteuttaneet teknisiä toimenpiteitä rajoittaakseen lippujensa laajamittaista hankintaa jälleenmyyntiä varten. Sen täytäntöönpano on mahdollista vain, jos tällaiset ensisijaiset myyjät havaitsevat lippujen

[90] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_fi#aliexpress-and-wish
[91] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1344
[92] Tämä kielto ei vaikuta muihin mahdollisiin kansallisiin toimenpiteisiin, joilla suojataan kuluttajien oikeutetut edut ja turvataan kulttuuripolitiikka ja pääsy erilaisiin tapahtumiin esimerkiksi sääntelemällä lippujen jälleenmyyntihintaa. Jotkin jäsenvaltiot, kuten Irlanti, ovat antaneet asiaa koskevia erityissääntöjä.

lainvastaisen hankinnan ja ilmoittavat siitä. Taustatutkimuksessa ei löydetty esimerkkejä oikeuskäytännöstä tai täytäntöönpanotoimista, joita kansalliset viranomaiset tai yksityiset organisaatiot olisivat toteuttaneet lippubottien avulla hankittujen tapahtumalippujen jälleenmyyjiä vastaan.

Mitä tulee lippujen jälleenmyyntikäytäntöihin yleisemmin, komission ja kansallisten kuluttajaviranomaisten kanssa käydyn vuoropuhelun jälkeen toteutetun **koordinoidun toimen** seurauksena Viagogo sitoutui vuonna 2024 tiedottamaan kuluttajille paremmin lippujen jälleenmyynnin ehdoista[93]. Lisäksi on raportoitu kansallisista tapauksista, jotka liittyvät lippujen (sopimattomiin) jälleenmyyntikäytäntöihin.[94]

Taustatutkimusta varten tehdyn **kuluttajakyselyn** mukaan 33 prosenttia kuluttajista ilmoitti, että he ovat ainakin joskus kokeneet tilanteen, jossa he olisivat halunneet ostaa lipun johonkin tapahtumaan, mutta löysivät vain jälleenmyyjien lippuja korkeampaan hintaan.[95] Puolet vastaajista ei ollut kohdannut tai ei muistanut kohdanneensa tällaisia tilanteita. Vuoden 2023 kuluttajatulostaulussa kysyttiin jälleenmyyntikäytännöistä yleisemmin kuin pelkästään tapahtumalippujen osalta. Kysymykseen vastanneista kuluttajista 21 prosenttia ilmoitti ostaneensa ainakin joskus uuden tuotteen jälleenmyyjältä korkeampaan hintaan, koska tuote oli loppuunmyyty tuotemerkin virallisella verkkosivustolla.

Taustaselvityksen yhteydessä toteutetussa kohdennetussa kuulemisessa useat sidosryhmät toivat esiin lippujen jälleenmyyntiin yleisesti liittyviä ongelmia ja ehdottivat lisäsääntelytoimenpiteitä, kuten lippujen jälleenmyyjien velvoittaminen antamaan lisätietoja (lipun alkuperäinen nimellisarvo, mahdolliset lisämaksut, istumapaikan sijainti jne.) taikka jälleenmyyntihintojen rajoittaminen (esimerkiksi hinnan rajoittaminen alkuperäisen myyjän hintaan tai ylärajan asettaminen hinnalle).

Yhteenvetona voidaan todeta, että nykyaikaistamisdirektiivillä tehdyssä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin muutoksessa käsitellään lippujen jälleenmyyntiin liittyvää näkökohtaa, jonka täytäntöönpanoa ei vielä ole käytännössä valvottu. Sen käytännön soveltaminen edellyttää ensisijaisten myyjien tiivistä yhteistyötä ja kiinnostusta hillitä lippujensa laajamittaista hankintaa jälleenmyyntiä varten. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin ja tarvittaessa myös kuluttajanoikeusdirektiivin täytäntöönpanon valvonta on edelleen erittäin tärkeää lippujen jälleenmyyntiin liittyvien laajempien ongelmien kannalta, kuten jälleenmyyntitarjouksen luonnetta koskevien harhaanjohtavien tietojen antamisen tai tietojen poisjättämisen torjumiseksi.

15. Perushintaiset puhelut matkustajaliikenteen palveluissa

Kuluttajanoikeusdirektiivin 21 artiklassa suojellaan kuluttajia lisämaksuilta, jos heidän on soitettava elinkeinonharjoittajalle tehtyyn sopimukseen liittyvissä asioissa. Tällaisista puheluista

[93] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_fi#viagogo

[94] Ks. esimerkiksi raportti Ranskassa toimivaa lippujen jälleenmyyntiyritystä vastaan toteutetuista täytäntöönpanotoimista, saatavilla osoitteessa https://www.prodiss.org/sites/default/files/atoms/files/presse_release_prodiss_gsc_20220203.pdf

[95] Kuluttajakyselyn kysymys 5.1: ”Oletko viimeisten 12 kuukauden aikana kohdannut seuraavia tilanteita, kun olet ostanut tai yrittänyt ostaa mitä tahansa tuotteen tai palvelun verkosta, mukaan lukien digitaalinen sisältö, palvelut ja tilaukset?”

ei saa aiheutua kuluttajalle perushintaa[96] suurempia kuluja. Nykyaikaistamisdirektiivillä laajennettiin 21 artiklan soveltamisalaa, jota nyt sovelletaan myös matkustajaliikenteen palveluihin.

Taustatutkimusta varten toteutettu **vaatimustenmukaisuustesti** antaa jonkin verran tietoa siitä, miten tarkastetut elinkeinonharjoittajat noudattavat tätä vaatimusta. Testissä tarkasteltiin matkustajaliikenneyritysten (joihin kuului lentoyhtiöitä, linja-auto- ja rautatieyhtiöitä sekä lippujen välittäjiä; yhteensä 50 verkkosivustoa) käyttämien puhelinnumeroiden tyyppejä eli sitä, ovatko nämä numerot tavanomaisia kiinteän tai matkapuhelinverkon numeroita, lisämaksullisia numeroita vai lyhyt- tai ilmaisnumeroita. Testi osoitti kaiken kaikkiaan, että suurin osa (69 %) tarkastettujen verkkosivustojen asiakaspalvelunumeroista maksoi tavanomaisen kotimaanpuhelun verran (tavanomainen kiinteän tai matkapuhelinverkon hinta), neljännes oli lisämaksullisia palveluja (useimmiten hinta ilmoitettiin kuluttajalle avoimesti) ja noin kuusi prosenttia oli maksuttomia numeroita. Lisäksi testitapauksissa lisämaksulliset numerot koskivat yleensä muita palveluja kuin kuljetusyrityksen tarjoamia sopimuksen jälkeisiä kuluttajapalveluja (esimerkiksi myyntipalveluja).

Yhteenvetona voidaan todeta, että tähän mennessä saatu näyttö viittaa siihen, että matkustajaliikenneyritykset ovat suurelta osin noudattaneet uutta vaatimusta.

16. Päätelmät

Tässä kertomuksessa esitetään tulokset kuulemisista ja tiedonkeruusta, jotka koskevat nykyaikaistamisdirektiivin täytäntöönpanoa sekä sen soveltamisesta ja täytäntöönpanon valvonnasta saatuja kokemuksia suhteellisen lyhyen ajanjakson aikana direktiivin voimaantulon jälkeen.

Täytäntöönpanoa koskevat tulokset ovat varsin rohkaisevia. Suurin osa säännöksistä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä suhteellisen suoraan, monissa tapauksissa sanatarkasti. Havaitut ongelmat liittyivät lähinnä säännöksiin, joiden sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön on monimutkaisempaa. Tämä koskee erityisesti sääntöjä, jotka koskevat rikkomuksista määrättäviä seuraamuksia ja kuluttajien oikeussuojakeinoja sopimattomiin kaupallisiin menettelyihin liittyvissä tapauksissa.

Tässä kertomuksessa keskityttiin nykyaikaistamisdirektiivissä käsiteltyihin tärkeimpiin aiheisiin, esiteltiin saatavilla oleva näyttö ja tehtiin päätelmiä näistä aiheista siinä määrin kuin se tässä vaiheessa on mahdollista. Lyhyen raportointijakson takia vielä ei ole mahdollista tehdä lopullisia päätelmiä nykyaikaistamisdirektiivillä tehtyjen muutosten **vaikuttavuudesta**. On kuitenkin nähtävissä myönteisiä merkkejä siitä, että nämä muutokset, joilla vahvistettiin oikeudellista kehystä, ovat osaltaan vahvistaneet kuluttajansuojaa.

[96] Kuten unionin tuomioistuin on selventänyt asiassa C-568/15, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main*, käsite ’perushinta’ tarkoittaa sitä, että soitettaessa tehtyyn sopimukseen liittyvissä asioissa elinkeinonharjoittajan tarjoamaan asiakaspalvelupuhelinlinjaan tästä puhelusta ei saa aiheutua suurempia kuluja kuin ne, joita aiheutuu puhelusta lanka- tai matkapuhelinten maantieteelliseen standardinumeroon.

Vaikka **kokemukset täytäntöönpanon valvonnasta** ovat toistaiseksi vähäisiä, valvonta on kehittynyt ainakin hintakampanjoiden ja kuluttaja-arvostelujen kaltaisten monimutkaisimpien kysymysten osalta, joilla on vahva välitön käytännön vaikutus kuluttajiin ja elinkeinonharjoittajiin. Tähän kehitykseen on vaikuttanut muun muassa CPC-yhteistyöverkoston puitteissa toteutetut koordinoidut toimet. Sitä vastoin uusia sääntöjä, jotka koskevat sakkojen määräämistä koordinoitujen toimien kohteena olevissa rajat ylittävissä tapauksissa, taikka sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin mukaisia oikeussuojakeinoja koskevia sääntöjä ei ole vielä valvottu käytännössä saatavilla olevien tietojen mukaan.

Useiden nykyaikaistamisdirektiivin sääntöjen täytäntöönpanoon on tarpeen kiinnittää enemmän huomiota. **Hintakampanjoiden** osalta joissakin jäsenvaltioissa on ollut ongelmia herkästi pilaantuvia tuotteita koskevan poikkeuksen täytäntöönpanossa. Lisäksi markkinat näyttävät reagoineen uusiin sääntöihin siirtymällä käyttämään hintavertailuja, mistä on seurannut uudenlaisia avoimuusongelmia. **Tekaistuihin arvosteluihin** liittyvät ongelmat ovat selvästi lisääntymässä. Elinkeinonharjoittajien, jotka asettavat saataville kuluttaja-arvosteluina esitettyjä arvosteluja, erityisesti niiden elinkeinonharjoittajien, jotka ovat alttiita tekaistujen arvostelujen välittäjien lainvastaisille toimille, on panostettava enemmän tekaistujen arvostelujen estämiseen. Myös täytäntöönpanoviranomaisten olisi kiinnitettävä enemmän huomiota arvosteluihin, myös digipalvelusäädöksen nojalla.

Laatueroihin liittyvän markkinoinnin osalta hyväksytty tapauskohtaiseen arviointiin perustuva lainsäädäntöratkaisu mahdollistaa näihin ongelmiin puuttumisen ottaen samalla huomioon kuluttajien ja jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet. Tältä osin vaikuttaa olevan tarpeen keskittyä uusien sääntöjen täytäntöönpanoon ja valvontaan. Komissio aikoo jatkaa tilanteen seuraamista ja aikoo helpottaa rajat ylittävää täytäntöönpanon valvontaa CPC-yhteistyöverkostossa, kun yhteisiä etuja koskevia ongelmia ilmenee.

Vaikka kuluttajien näkemykset **myyntitilaisuuksista** (tuote-esittelyistä) antavat aihetta huoleen tämän suhteellisen vähän käytetyn myyntitavan yhteydessä sovellettujen kaupallisten menettelyjen sopivuudesta, tätä kertomusta varten toteutetuissa kuulemisissa ei esitetty mitään vahvaa vetoomusta EU:n sääntelytoimiin. Sen sijaan olisi valvottava, että sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin nykyisiä sääntöjä, jotka koskevat kaikilta osin myös myyntitilaisuuksia, noudatetaan.

Kaiken kaikkiaan on ilmeistä, että **kuluttajien verkkomarkkinoiden ja uusien teknologioiden kehittyminen** asettaa haasteita ja edellyttää tiivistä seurantaa. Tältä osin tämä kertomus täydentää meneillään olevaa digitaalista oikeudenmukaisuutta koskevan EU:n kuluttajalainsäädännön toimivuustarkastusta, jossa arvioidaan laajemmin nykyisten kuluttajansuojasääntöjen toimivuutta digitaalialalla. Lisäksi **täytäntöönpanon tehokas valvonta** on avainasemassa, jotta nykyaikaistamisdirektiivillä tehtyjen muutosten tarjoamat mahdollisuudet voidaan hyödyntää tehokkaasti.