

Bryssel 16.12.2015
COM(2015) 644 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kuluttajien suojaamisesta aikaosuuksia, pitkäkestoisia lomatuotteita, jälleenmyyntiä ja vaihtoa koskeviin sopimuksiin liittyvien tiettyjen seikkojen osalta 14 päivänä tammikuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/122/EY arviointikertomus

1. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa arvioidaan direktiivin 2008/122/EY (aikaosuusdirektiivi) soveltamista ja vaikutuksia.

Vuonna 2008 annetulla aikaosuusdirektiivillä kumottiin aiempi direktiivi 94/47/EY¹, jonka säännöksiä nykyaikaistettiin uusien tuotteiden tullessa matkailumarkkinoille. Se kattaa aiempaa useampia lomailuun liittyviä palveluja, joille tyypillisiä ovat pitkäaikainen sitoutuminen tai merkittävät kuluttajiin kohdistuvat taloudelliset riskit. Nämä ovat

- yli yksivuotiset **aikaosuussopimukset**, joiden nojalla kuluttaja saa korvausta vastaan oikeuden käyttää yöpymismajoitusta useamman kuin yhden käyttöjakson ajan,
- **pitkäkestoisia lomatuotteita koskevat sopimukset**, joiden nojalla kuluttaja saa korvausta vastaan oikeuden majoitusta koskeviin etuuksiin joko ilman matkoja tai muita palveluita tai niiden kanssa (esimerkiksi jäsenyys lomaklubeissa, jotka tarjoavat alennusta matkoista ja majoituksesta eri lomakylissä määrätyn ajanjakson ajan),
- **vaihtosopimukset**, joiden nojalla kuluttaja liittyy korvausta vastaan järjestelmään, joka antaa hänelle oikeuden yöpymismajoitukseen tai muihin palveluihin vastikkeena muille henkilöille annetusta väliaikaisesta oikeudesta käyttää kyseisen kuluttajan aikaosuussopimuksesta johtuvia etuuksia,
- **jälleenmyyntisopimukset**, joiden nojalla elinkeinonharjoittaja auttaa korvausta vastaan aikaosuuden omistajaa myymään aikaosuusoikeutensa tai pitkäkestoisen lomatuotteen.

Aikaosuusdirektiivissä vahvistetaan kuluttajalle useita oikeuksia tällaisten sopimusten suhteen. Näitä ovat esimerkiksi **tiukat säännöt tiedoista**, jotka elinkeinonharjoittajan on annettava kuluttajalle **ennen sopimuksen tekoa ja sopimukseen liittyen, kuluttajan oikeus peruuttaa sopimus 14 kalenteripäivän kuluessa ja ennakkomaksuja koskeva kielto peruuttamiskauden aikana**.

Aikaosuudet ja muut pitkäkestoiset lomatuotteet ovat usein rajatylittäviä, jos sopimuksen markkinointi ja/tai tekeminen tapahtuu muussa maassa kuin kuluttajan kotimaassa ja jos asianomaiset kiinteistöt tai klubit sijaitsevat muissa maissa.

Tämä kertomus perustuu useisiin tietolähteisiin.

- Komission yksiköt ovat tehneet elokuusta 2013 yksityiskohtaisia tarkastuksia siitä, miten direktiivi 2008/122/EY on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/47/EY, annettu 26 päivänä lokakuuta 1994, ostajien suojaamisesta kiinteistöjen osa-aikaisen käyttöoikeuden ostosopimuksen tiettyihin osiin nähden.

- EU:n tasolla pidettiin toukokuussa 2014 kokous jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa kokous, jossa tarkasteltiin direktiivin toimintaa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Komission yksiköt ovat myös saaneet valituksia suoraan kuluttajilta ja toimittaneet komission tietoon tulleita ongelmia kansallisille viranomaisille.
- **Tutkimus aikaosuusdirektiivin 2008/122/EY käytännön soveltamisesta.**
Tämän kertomuksen valmisteluun saatiin tukea myös vuonna 2014 tehdystä ulkoisesta tutkimuksesta², johon sisältyi verkkokysely³, sekä sen jälkeen tehdyistä yksittäisten sidosryhmien edustajien haastatteluista⁴ ja viidestä alueellisesta seminaarista⁵. Tärkeää tietoa saatiin myös Euroopan kuluttajakeskusten verkoston (ECC-verkoston) käyttämästä valitustietokannasta.⁶

2. DIREKTIIVIN SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Jäsenvaltioille asetettu määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 23. helmikuuta 2011. Neljätoista jäsenvaltiota ei noudattanut tätä määräaika, minkä vuoksi komissio aloitti täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättämistä koskevan rikkomismenettelyn.⁷ Viimeinen jäsenvaltio, joka saattoi direktiivin täysimääräisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, oli Espanja maaliskuussa 2012.⁸ Direktiivi oli siis otettu kaikkialla EU:ssa täysimääräisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden suunniteltua myöhemmin. Tämä luonnollisesti vaikutti tietojen saatavuuteen sen käytännön soveltamisen arvioimiseksi. Jäsenvaltioista 15 otti direktiivin kansalliseen lainsäädäntöön alakohtaisella säädöksellä ja loput 13 sisällytti sen siviililakiinsa, kuluttajansuojalakiinsa tai muuhun kuluttajansuojasääntöihin liittyvään yleiseen lainsäädäntöön.

² CSES-tutkimuskeskuksen (Centre for Strategy and Evaluation Services) laatima arviointitutkimus aikaosuusdirektiivin 2008/122/EY soveltamisesta, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/travel/timeshare/index_en.htm

³ Ks. CSES:n loppuraportin s. 3 ja liite B, s. 102. Verkkokyselyn tuloksia on tulkittava varovasti, sillä siihen vastasivat pääasiassa ne kuluttajat, joilla oli ollut lomatuotteeseensa liittyviä ongelmia. Tämän vuoksi verkkokyselyn tuloksissa keskitytään ongelmien rakenteeseen, ja huomioon on otettu ainoastaan niiden kuluttajien vastaukset, joilla on ollut ongelmia. Lisäksi valtaosa vastaajista (89,1 %) oli tehnyt sopimuksensa ennen vuotta 2012 eli direktiivin voimaantuloa. Miltei 60 prosenttia vastaajista oli tehnyt sopimuksensa Espanjassa.

⁴ Haastatteluissa kuultiin 88:a kansallista viranomaista, aikaosuus- ja kuluttajayhdistystä, erikoistunutta lakiasiantuntijaa, aikaosuusyritystä ja yksittäistä kuluttajaa.

⁵ Seminaareja pidettiin niissä EU:n jäsenvaltioissa, joissa on merkittävät aikaosuusmarkkinat, eli Espanjassa, Maltassa, Ranskassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

⁶ Analyysi tehtiin ECC-verkoston tietokantaan vuosina 2007–2013 kirjatusta valituksista. Tarkasteltuja tietoja olivat valituksen tekijän (kuluttajan) kotimaa, elinkeinonharjoittajan kotimaa, valituksen luokittelu tilanteessa sovellettavan EU:n säädöksen mukaan sekä ongelman luokittelu.

⁷ Rikkomismenettelyn kohteina olivat Belgia, Espanja, Italia, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Unkari.

⁸ Asioiden käsittely saatiin päätökseen 31. toukokuuta 2012. Ks. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-528_en.htm.

Komissio tarkasteli täytäntöönpanosäädöksiä yksityiskohtaisesti ja aloitti elokuussa 2013 vuoropuhelun 21 jäsenvaltion⁹ kanssa selkiyttääkseen tiettyjä kysymyksiä, jotka liittyivät virheelliseen saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä.¹⁰

Jäsenvaltioiden lainsäädännön osaksi saattamista koskevan yleistarkastuksen tuloksena useat jäsenvaltiot muuttivat lainsäädäntöään. Tällä hetkellä vuoropuhelua käydään vielä kahden jäsenvaltion¹¹ kanssa.

3. DIREKTIIVIN TÄRKEIMPIEN HORISONTAALISTEN SÄÄNNÖSTEN VAIKUTUS

Vuoden 2008 direktiivin käyttöönoton jälkeen ECC-verkoston kirjaamat valitukset ovat vähentyneet: vuosina 2008–2011 niitä jätettiin keskimäärin 2 150 vuodessa ja vuosina 2012 ja 2013 keskimäärin 1 820.¹² Aikaosuuden omistajien komiteoiden yhdistyksen TATOCin¹³ kirjaamat Yhdistyneen kuningaskunnan aikaosuuden omistajien valitukset, joiden osuus on ECC-verkoston tietojen mukaan yli puolet kaikista tätä alaa koskevista valituksista, vähenivät merkittävästi.

Valitusten väheneminen osuu samaan aikaan direktiivin soveltamisen aloittamisen kanssa. Näiden tietojen perusteella **aikaosuusdirektiivillä on siis kokonaisuutena ollut myönteistä vaikutusta.**¹⁴

3.1. Peruuttamisoikeus

Vuoden 2008 aikaosuusdirektiivissä korvattiin aiempi peruuttamisajan vähimmäispituus, 10 päivää, 14 päivän peruuttamisajalla yhdenmukaisesti kaikkialla EU:ssa kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvan neljän sopimuksen osalta.

Peruuttamisoikeuden soveltaminen

Verkkokysely osoittaa, että sekä elinkeinonharjoittajat että kuluttajat pitivät peruuttamisoikeuden täyttä yhdenmukaistamista myönteisenä. Kuitenkin **suuri osuus (38,5 %)**¹⁵ **ongelmia kohdanneista kuluttajista kertoi, ettei ole voinut käyttää**

⁹ Itävalta, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta.

¹⁰ Ks. CSES:n loppuraportin 2.3 luku, s. 13. Virheellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä johtui pääasiassa väärinkäsityksistä ja asianomaisten säännösten vääristä tulkinnoista. Direktiivin 9 artiklan 2 kohdan ja 10 artiklan 2 kohdan saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä tuli usein esiin. Kaikki kyseiset jäsenvaltiot yhtä lukuun ottamatta muuttivat lainsäädäntöään.

¹¹ Espanja (virheellinen soveltaminen) ja Tšekki (virheellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä).

¹² CSES:n loppuraportin 3.3.1 kohta, s. 30.

¹³ TATOC (The Association of Timeshare Owners Committees) on Yhdistyneen kuningaskunnan aikaosuuden omistajien kuluttajayhdistys (www.tatoc.co.uk). Sen tilastojen mukaan vuonna 2010 kirjattiin 1 537 valitusta ja vuonna 2013 vain 781; ks. myös CSES:n loppuraportin taulukko 3.11.

¹⁴ Näiden tietojen perusteella ei voida tehdä lopullisia päätelmiä muiden tietojen puuttumisen ja direktiivin suhteellisen lyhyen soveltamisajan vuoksi.

¹⁵ CSES:n loppuraportin kuvio 3.6.

peruuttamisoikeuttaan.¹⁶ Tämä kertoo, että säännöksen täytäntöönpanossa on mahdollisesti puutteita.¹⁷

3.2. Ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot ja kielivaatimukset

Direktiivissä otetaan käyttöön yhtenäiset säännöt, joita sovelletaan kieleen sekä ennen sopimuksen tekoa ja sopimukseen liittyen annettavia tietoja koskeviin vaatimuksiin. Samoja markkinointisääntöjä sovelletaan kaikkialla EU:ssa, jolloin yritysten oikeudellisen neuvonnan kustannukset pienenevät ja kuluttajat kykenevät tekemään perusteltuja valintoja. Direktiivin liitteet sisältävät useita lomakkeita täysin yhdenmukaisten **tietojen antamiseksi ennen sopimuksen tekoa** sekä vakiomuotoisen lomakkeen, joka auttaa kuluttajaa käyttämään peruuttamisoikeutta 14 päivän kuluessa. Direktiivissä edellytetään, että tiedot toimitetaan pysyvällä välineellä, jossa ne voidaan tallettaa maksutta ja muuttumattomina.

Direktiivissä todetaan **kielivaatimuksista**, että kuluttajat voivat saada halutessaan ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot ja itse sopimuksen sen jäsenvaltion kielellä, jossa kuluttaja oleskelee tai jonka kansalainen hän on.

Ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevien vaatimusten soveltaminen

Kyselyn mukaan ongelmia kokeneista kuluttajista, jotka ovat tehneet sopimuksen direktiivin soveltamisen aloittamisen jälkeen, 70 prosenttia katsoi, ettei heillä ollut tarpeeksi tietoa sopimusehdoista. Ennen vuoden 2008 direktiivin voimaantuloa sopimuksen tehneistä kuluttajista 76 prosenttia¹⁸ koki, ettei saanut tietoa ehdoista, joten tilanne ei ole juurikaan parantunut.

Tutkimuksen mukaan kuluttajat kuitenkin pitävät ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevia uusia sääntöjä yleisesti hyödyllisinä. Toisaalta yritysten mielestä uudet vaatimukset ovat aiheuttaneet lisää paperityötä ja lisänneet toimintakustannuksia¹⁹. Ne katsovat, että direktiivin liitteissä esitettyjä lomakkeita voisi yksinkertaistaa.

Kielivaatimusten soveltaminen

Kyselyn²⁰ mukaan vain 7 prosenttia kyselyyn osallistuneista kuluttajista (aiemmin 9 %) sai ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja kielellä, jota he eivät ymmärtäneet. Näin ollen tämä asia ei vaikuta aiheuttajan kuluttajalle ongelmia. Jotkut aikaosuusyritykset sen sijaan katsovat, että kielivaatimukset ovat kalliita ja hankalia.²¹

3.3. Ennakkomaksukiello

¹⁶ Niistä vastaajista, jotka olivat ostaneet aikaosuuden tai vastaavan tuotteen ennen vuoden 2008 direktiivin soveltamisen aloittamista, ainoastaan 27 prosenttia oli kokenut saman ongelman.

¹⁷ Direktiivin vaikutuksen vahvistamiseksi ei kuitenkaan ole saatavilla muita tietoja muista lähteistä.

¹⁸ Luvuissa yhdistetään kyselyä koskevat tulokset, jotka on esitetty CSES:n loppuraportin taulukossa 4.3, s. 39.

¹⁹ CSES:n loppuraportin taulukko 4.2, s. 40; tutkimuksessa ei ilmaistu varsinaista kustannusten nousua määrinä.

²⁰ CSES:n loppuraportin taulukko 4.3, s. 41.

²¹ Tämä tieto perustuu haastatteluihin ja yritysten verkkokyselyyn antamiin vastauksiin. Kustannuksien määristä ei ole saatavilla tarkkoja lukuja.

Sääntö, joka koskee ennakkomaksujen kieltämistä peruuttamisaikana, on säilytetty aiemmasta direktiivistä 94/47/EY. Aikaosuusdirektiivissä selkeytetään tämän kiellon edellytyksiä. Kiellon mukaan kaikki – paitsi elinkeinonharjoittajalle, myös kolmansille osapuolille – suoritettavat ennakkomaksut on kielletty. Kieltoa sovelletaan myös jatkettuun peruuttamisaikaan, jos elinkeinonharjoittaja ei ole toimittanut kaikkia sopimuksessa edellytetyjä tietoja. Tutkimus osoittaa, että kuluttajien mielestä tämä säännös on hyödyllinen. Sen sijaan elinkeinonharjoittajat pitävät sitä yritystensä kannalta haitallisena ja katsovat, että monet kuluttajat eivät ota aikaosuussopimuksensa sitoumuksia vakavasti.²²

Vaikka tämä säännös on ollut olemassa jo miltei 20 vuotta, tutkimuksen mukaan aikaosuuden tai vastaavan tuotteen vuonna 2012 tai tämän jälkeen ostaneista kuluttajista 80,8 prosentilta²³ pyydettiin maksua ennen peruuttamisajan päättymistä.

Tämä osoittaa, etteivät yritykset noudata säännöstä ja että säännöksen täytäntöönpanoa on parannettava.

4. DIREKTIIVIN SOVELTAMISALAAN KUULUVAT LOMAPALVELUTUOTTEET

4.1. Aikaosuussopimukset

Nykyään riittää, että aikaosuussopimus on voimassa vuoden, jotta se voi kuulua aikaosuusdirektiivin soveltamisalaan. Ennen tämä aika oli kolme vuotta.

Aikaosuusdirektiivistä myös poistettiin aiemman direktiivin jäykkä viittaus ”kiinteistöihin”. Näin ollen se kattaa myös risteilyaluksia, kanavaveneitä ja matkailuvaunuja koskevat majoitus sopimukset.

Vertailutiedot (kuluttajatutkimuksen tulokset, ECC-verkoston valitukset)

Kyselyn tulosten mukaan perinteisten aikaosuuden omistajien kohtaamien ongelmien osuus on vähentynyt merkittävästi sen jälkeen kun aikaosuusdirektiiviä on alettu soveltaa.²⁴ ECC-verkoston tiedot vahvistavat tämän, sillä niiden mukaan soveltamisen alettua vain 16 prosenttia direktiiviin liittyvistä valituksista koski aikaosuuksia tarjoavia tahoja. Tästä voidaan päätellä, että direktiivillä on **kokonaisuutena ollut myönteistä vaikutusta perinteisiin aikaosuusmarkkinoihin kuluttajansuojan kannalta.**

Kysymykset, joita aikaosuusdirektiivi 2008/122/EY ei kata

Kun aiempaa direktiiviä 94/47/EY päivitettiin, tämän alan sisämarkkinoista tai kuluttajansuojaongelmista ei ollut tietoja. Tämän vuoksi uudessa aikaosuusdirektiivissä ei vahvisteta erityisiä sääntöjä, jotka koskevat kuluttajan oikeutta irtisanoa sopimus tai osallistua aikaosuuskiinteistöihin ja niiden huoltomaksuihin liittyvään päätöksentekoon. Koska tällaisia

²² Tämä tieto perustuu haastatteluihin ja yritysten verkkokyselyyn antamiin vastauksiin. Kustannuksien määristä ei ole tarkkoja lukuja.

²³ CSES:n loppuraportin kuvio 3.6.

²⁴ Ennen vuonna 2008 annettua direktiiviä 46,3 %, sen jälkeen 17,1 %.

kysymyksiä ei säännellä EU:n tasolla, jäsenvaltiot voivat antaa vapaasti kansallisia lakeja asianmukaisen kuluttajansuojan varmistamiseksi.

1. Huoltomaksut

Kyselystä käy ilmi, että aikaosuuden omistajien maksettavaksi tulevia huolto- tai palvelumaksuja korotetaan usein ilman minkäänlaista puolueetonta syytä. Kyselyyn osallistuneista ongelmia kohdanneista 71,7 prosenttia oli kokenut tämän ennen direktiivin soveltamisen aloittamista eli aikana, jolloin elinkeinonharjoittajiin ei kohdistettu yhdenmukaisia EU:n sääntöjä ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevista vaatimuksista.²⁵ Sen jälkeen osuus on pienentynyt 15,4 prosenttiin²⁶. **Tiedot osoittavat, että direktiivissä käyttöön otetuilla avoimuusvaatimuksilla on ollut alkuvaiheessa hyvä vaikutus.**

2. Sopimuksen irtisanominen

Tutkimusten mukaan aikaosuussopimuksen irtisanominen on kuluttajien kannalta yksi ongelmallisimmista kysymyksistä.²⁷ Irtisanomismenettelyt ja -edellytykset vaihtelevat eri jäsenvaltioissa. Erityisesti on raportoitu ongelmista, jotka liittyvät aikaosuussopimukseen liitettyihin rajoittamatonta tai hyvin pitkää aikaa koskeviin lausekkeisiin, jotka ovat erityisen merkityksellisiä, kun aikaosuuden omistaja kuolee ja perillinen haluaa irtisanoa sopimuksen. Tällaiset lausekkeet voi ja pitäisi riitauttaa kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin 93/13/ETY²⁸ nojalla. Vaikuttaa kuitenkin siltä, etteivät useimmat aikaosuuden omistajat tunne tätä oikeudellista mahdollisuutta. Asetelma voidaan muuttaa, jos kansalliset valvontaviranomaiset omaksuvat proaktiivisemmän asenteen ja aikaosuuden omistajien yhdistykset tai kuluttajaorganisaatiot järjestävät jäsenvaltioissa enemmän tiedotustoimia ja, jos tarpeellista, kohdennettuja oikeustoimia. Tilanne on monimutkaisempi tietyissä maissa (esimerkiksi Italiassa, Espanjassa, Portugalissa ja Ranskassa), joissa aikaosuusoikeutta pidetään kiinteistöön kohdistuvana oikeutena (jolloin aikaosuuden omistajien on kirjauduttava kansalliseen kiinteistörekisteriin). Koska sopimusten katsotaan liittyvän erottamattomasti kyseiseen kiinteistöön, ne kuuluvat automaattisesti perintöön, ja perillisen on lähes mahdotonta irtisanoa niitä, ellei hän onnistu myymään niitä jollekulle toiselle. Joissakin maissa (erityisesti Ranskassa) on viime aikoina kehitetty lainsäädäntöä ja pyritty ratkaisemaan tilanne siten, että perillisen sallitaan päästä irti sopimuksesta tietyn ajan kuluessa.

Tilanteeseen, jossa olemassa olevia aikaosuussopimuksia on mahdotonta irtisanoa, puututtiin mielenkiintoisella tavalla eräässä EU:n ulkopuolisessa maassa, jossa aikaosuuden omistajilla

²⁵ Ks. erityisesti yksityiskohtainen kuvaus hinnasta, myös pakollisista lisäkustannuksista ja muista toistuvista maksuista, direktiivin liitteessä I olevassa vakiomuotoisessa tietolomakkeessa.

²⁶ CSES:n loppuraportin kuvio 3.6.

²⁷ Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailu- ja markkinaviranomaisen CMA:n (Competition and Markets Authority) heinäkuussa 2014 toteuttama tutkimushanke *Disposal of timeshares and other long-term holiday products — a report for BIS and the European Commission*. Siinä selvitetään erityisesti brittiläisten aikaosuuden ja muiden pitkäkestoisten lomatuotteiden omistajien kokemia vaikeuksia oikeuksien myynnissä tai sopimusten irtisanomisessa.

²⁸ Tätä tilannetta käsitellään lisää 6 kohdassa. 2.

oli samoja ongelmia.²⁹ Toimiala on myös tehnyt itsesääntelyaloitteita ongelman poistamiseksi. Esimerkiksi Resort Development Organisation³⁰ kehotti kaikkia jäseniään perustamaan irtisanomista koskevan ohjelman aikaosuuden omistajille, jotka halusivat lopettaa aikaosuussopimuksensa vuoden 2012 loppuun mennessä.³¹

Nämä ratkaisut osoittavat, että asiaan voidaan puuttua ilman erityisiä EU:n laajuisia lainsäädäntötoimia. Tällaiset toimet aiheuttaisivat useita haasteita uuden EU:n lainsäädännön taannehtivuuskiellon sekä suhteellisuusperiaatteen yleisen soveltamisen suhteen.

4.2. Pitkäkestoiset lomatuotteet

Direktiivin 94/47/EU tarkastelun aikaan oli selvää, että pitkäkestoisten lomatuotteiden sääntelyn puute aiheutti merkittäviä ongelmia kuluttajille ja yrityksille, mikä näkyi ECC-verkostolle, kuluttajajärjestöille, viranomaisille ja Euroopan komissiolle osoitettujen valitusten määrässä. Tämän vuoksi myös näihin tuotteisiin liittyvät sopimukset kuuluvat aikaosuusdirektiivin 2008/122/EY soveltamisalaan. Pitkäkestoinen lomatuote voi olla esimerkiksi lomaklubin jäsenyys, jonka avulla kuluttaja voi varata majoitusta alennettuun hintaan kaikkialla maailmassa. Uuden direktiivin mukaan tällaisiin sopimuksiin liittyvät maksut on suoritettava samansuuruisissa vuotuisissa erissä.³² Lisäksi siinä todetaan, että sopimus voidaan irtisanoa toista erää koskevan maksuvaatimuksen vastaanottamisesta lähtien ilman seuraamuksia.³³

Vertailutiedot (kyselyn tulokset, ECC-verkoston valitukset)

Kuluttajatutkimuksesta käy ilmi, että pitkäkestoisiin lomatuotteisiin liittyvät kuluttajien ongelmat ovat lisääntyneet jyrkästi. Ennen aikaosuusdirektiivin antamista ongelmia oli kokenut 11,9 prosenttia ja sen jälkeen 57,2 prosenttia.³⁴ Samoin ECC-verkoston tiedot osoittavat, että 57,6 prosenttia kaikista direktiiviin liittyvistä valituksista tehtiin lomaklubiyrityksistä.³⁵

²⁹ Edellä mainitussa Yhdistyneessä kuningaskunnassa laaditussa CMA:n tutkimuksessa todettiin, että Israel oli muuttanut hiljattain kuluttajansuojalakiaan, ja kuluttajat voivat nyt luopua sen nojalla ennen 24. maaliskuuta 2014 sovitusta aikaosuuksista yksinkertaisesti kirjallisella ilmoituksella. Luopuminen tulee voimaan seuraavan vuosijakson päätteeksi, eikä elinkeinonharjoittaja saa periä peruutusmaksuja. Laki tuli voimaan 24. syyskuuta 2014, ja sitä sovelletaan Israelissa sijaitseviin aikaosuuksiin. Sitä siis sovelletaan myös siellä sijaitsevia aikaosuuksia omistaviin EU:n kansalaisiin.

³⁰ Resort Development Organisation on EU:n laajuinen, eri puolilla Eurooppaa sijaitsevien lomaosakkeiden toimialajärjestö. Sen jäseniä ovat eri tyyppisiä lomatuotteita markkinoivat elinkeinonharjoittajat. Ks. myös <http://www.rdo.org/>.

³¹ Tällaisessa ulospääsyreitissä omistajalla on mahdollisuus siirtyä lyhytkestoiseen tuotteeseen, jonka voimassaolo päättyy tiettyjen vuosien kuluttua, tai omistajat voidaan ohjata ”exit clubiin”, josta jäsenet voivat poistua seuraamuksitta tietyn vähimmäisajan (yleensä 2–5 vuoden) jälkeen.

³² Direktiivin 2008/122/EY 10 artiklan 1 kohta.

³³ Direktiivin 2008/122/EY 10 artiklan 2 kohta.

³⁴ Yleisin pitkäkestoisiin lomatuotteisiin liittyvä kysymys on ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevien vaatimusten noudattamatta jättäminen (harhaanjohtavat tiedot tuotteesta, sen eteenpäin myymisestä ja peruuttamisoikeudesta); ks. CSES:n loppuraportin kuvio 3.2.

³⁵ CSES:n loppuraportin taulukko 3.10.

Tämä osoittaa, että **pitkäkestoisia lomatuotteita markkinoivien elinkeinonharjoittajien on noudatettava direktiiviä paremmin ja tähän kauppaan liittyviin kysymyksiin olisi keskitettävä lisää valvontaa.**

4.3. Vaihto

Ennen aikaosuusdirektiiviä aikaosuusoikeuksien vaihtoon liittyvistä sopimuksista tehtiin paljon valituksia. Ne koskivat usein tilanteita, joissa alan ammattilaiset antoivat kuluttajille harhaanjohtavan vaikutelman miltei rajoittamattomista mahdollisuuksista valita vaihtojen yhteydessä eri aikaosuuskiinteistöistä. Aiempi direktiivi 94/47/EY ei kattanut tällaisia sopimuksia. Nykyään myös vaihtosopimukseen sovelletaan kuluttajien oikeuksia saada tietoja ennen sopimuksen tekoa ja peruuttaa sopimus 14 päivän kuluessa sekä elinkeinonharjoittajiin kohdistuvaa ennakkomaksuja koskevaa kieltoa.

Vertailutiedot (kyselyn tulokset, ECC-verkoston valitukset)

Kyselyn tulosten mukaan lomanvaihtojärjestelyihin liittyvien ongelmien osuus on vähentynyt merkittävästi, 31 prosentista 5,7 prosenttiin, sen jälkeen kun aikaosuusdirektiiviä on alettu soveltaa. ECC-verkoston tiedot osoittavat, että vaihtosopimuksia koskevat ongelmat ovat nyt marginaalisia (vain 0,6 prosenttia kaikista aikaosuusdirektiivin soveltamisalaan kuuluvista sopimuksista tehdyistä valituksista). TATOCin Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevat tiedot antavat samansuuntaisen tuloksen.³⁶

Direktiivillä vaikuttaa siis olleen hyvin myönteinen vaikutus lomanvaihtojärjestelyihin.

4.4. Jälleenmyynti

Jälleenmyyntisopimukset lisättiin nimenomaisesti vuoden 2008 aikaosuusdirektiivin soveltamisalaan. Näin haluttiin parantaa sopimusten kuluttajansuojaa siten, että elinkeinonharjoittaja auttaa aikaosuuden omistajaa myymään aikaosuusoikeutensa tai pitkäkestoisen lomatuotteensa. Kuluttajat saattavat usein olla jälleenmyyntitilanteessa haavoittuvassa asemassa monista syistä (esim. terveydentila, ikä, taloudelliset vaikeudet). Monet valitukset ovat koskeneet tätä kysymystä, esimerkiksi tilanteita, joissa jälleenmyyjä on vaatinut osittaismaksun, mutta jälleenmyynti ei ole toteutunut. Tämän vuoksi aikaosuusdirektiiviin sisältyy yleisten säännösten lisäksi ennakkomaksukielto siihen asti kun varsinainen myynti toteutuu.

Vertailutiedot (kyselyn tulokset, ECC-verkoston valitukset)

ECC-verkoston tietojen mukaan jälleenmyyntiongelmiin liittyvien valitusten osuus on pysynyt varsin pienenä (10 %) sekä ennen direktiivin voimaantuloa että sen jälkeen.

Kyselyn mukaan 93,5 prosenttia aikaosuutensa tai lomatuotteensa myyntiä yrittäneistä kuluttajista epäonnistui.³⁷ Kuluttajansuojaviranomaiset ja kuluttajat esittivät

³⁶ CSES:n loppuraportin taulukko 3.11 (vain 14 tapausta vuonna 2013, kun jälleenmyyntisopimuksiin liittyi samana aikana 277 tapausta).

³⁷ CSES:n loppuraportin taulukko 4.6 ja 4.7. Tämä saattaa kuitenkin olla vain osoitus aikaosuuksien ja pitkäkestoisten lomatuotteiden markkinoiden nykytilanteesta.

haastatteluohjelman ja seminaarien³⁸ aikana esimerkkejä erilaisista huijauksista. Näitä olivat esimerkiksi jälleenmyyntiyritysten pyrkimykset käyttää haavoittuvassa asemassa olevia omistajia hyväkseen ja suostutella nämä myöntymään lisämaksuja edellyttäviin järjestelyihin tuotteen luvatus myynnin sijasta.

Kansallisten valvontaviranomaisten on varmistettava vuoden 2008 aikaosuusdirektiivin moitteeton täytäntöönpano yhdessä kaiken muun kuluttajansuojaa koskevan EU:n lainsäädännön (erityisesti sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi ja kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettu direktiivi) kanssa. Näiden säädösten oikea soveltaminen on keskeisen tärkeää puututtaessa jälleenmyyntiyritysten huijauksiin.

5. DIREKTIIVIN SOVELTAMISALAAN KUULUMATTOMAT LOMAPALVELUTUOTTEET JA VILPILLISET TOIMINTATAVAT

Tämän kertomuksen taustalla olevasta tutkimuksesta käy ilmi, että kuluttajalle aiheutuu haittaa uusista tuotteista. Näitä tuotteita ovat esimerkiksi lyhytkestoiset alennuslomaklubit (alle yksivuotinen jäsenyys) ja lomapisteisiin (leisure credit) perustuvat järjestelyt.³⁹ Usein vaikuttaa siltä, että ne on suunniteltu nimenomaan direktiivin kiertämistä varten.⁴⁰ Lisäksi esille on tullut muita kaupallisia käytänteitä, jotka todennäköisesti johtavat kuluttajaa harhaan ja vaikeuttavat hänen kykyään käyttää oikeuksiaan. (Tällainen on esimerkiksi sellaisen toisen sopimuksen tekeminen, joka edellyttää osittaismaksua, jotta pystytään kiertämään ennakkomaksukielto, tai lomatuotteen mainostaminen harhaanjohtavasti mainitsemalla, ettei kyseessä ole aikaosuus). Direktiivin vaatimusten kiertämiseksi on siis ilmeisestikin kehitetty monenlaista toimintaa. Nyt olisi keskityttävä siihen, miten tähän toimintaan puututaan ja miten se lopetetaan. Vuoden 1994 direktiivin tarkasteluun liittyvässä komission vaikutustenarvioinnissa todettiin selvästi, ettei pelkästään uudella direktiivillä voitaisi lopettaa sellaisten yritysten toimia, jotka pyrkivät välttämään direktiivin vaikutuksia tai toimimaan vilpillisesti. Verkkoselvitys vahvistaa, että aikaosuustoimiala on samaa mieltä. Asianomaisten viranomaisten, myös rikosoikeudellisesta valvonnasta vastaavien viranomaisten, toteuttama parempi täytäntöönpano ja yhteistyö on keskeisen tärkeää, jotta vilpillisistä yrityksistä ja epärehellisistä elinkeinonharjoittajista päästäisiin eroon.⁴¹

6. VUOROVAIKUTUS MUIDEN ASIAA KOSKEVIEN EU:N SÄÄDÖSTEN KANSSA

Aikaosuusdirektiivi on alakohtainen ja sillä täydennetään muita horisontaalisia kuluttajansuojaa koskevia EU:n direktiivejä. Näitä ovat erityisesti sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi⁴², joka on tärkeä puututtaessa alan harhaanjohtaviin ja

³⁸ Molemmat järjestettiin osana CSES-tutkimusta.

³⁹ Lomapistejärjestely on yleensä voimassa alle 365 päivää (tavallisesti 360 päivää), ja siinä kuluttajalle luvataan tulevaisuudessa ilmaisia tai alennettuja lomavaroja. Järjestelyssä tarjotaan monenlaisia palveluja, joista majoitus on vain yksi (vaikka toisinaan sitä ei edes mainita kirjallisessa sopimuksessa).

⁴⁰ Yhdistyneen kuningaskunnan ECC on raportoinut, että lomapistejärjestelyjä koskevat kuluttajavalitukset lisääntyivät vuodessa 140 prosenttia maaliskuun 2013 loppuun mennessä, sillä niitä jätettiin 25 vuonna 2012 ja 60 vuonna 2013.

⁴¹ Ks. tämän kertomuksen 10 kohta Direktiivin täytäntöönpano, alakohta Poliisitutkinta ja rikossyytteen asettaminen.

aggressiivisiin myyntikäytänteisiin, ja kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettu direktiivi⁴³, jota tarvitaan arvioitaessa sopimusehtojen mahdollista väärinkäyttöön johtavaa luonnetta. Aikaosuusdirektiivin 2008/122/EY soveltamisalaan kuuluvat sopimukset eivät kuitenkaan kuulu kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin 2011/83/EU⁴⁴ piiriin. On tärkeää huomata, että kaikista ECC-verkoston kirjaamista aikaosuuksiin ja vastaaviin tuotteisiin liittyvistä valituksista vain 22,7 prosentin katsottiin koskevan suoraan joko vuoden 1994 tai vuoden 2008 direktiivillä säänneltyjä kysymyksiä. **Sen sijaan suurin osa valituksista koski muiden kuluttajansuojasäädösten asianmukaista soveltamista.**

6.1. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi

Kaikista ECC-verkoston vuosina 2007–2013 kirjaamista aikaosuuksia ja vastaavia tuotteita koskevista valituksista 29,2 prosenttia liittyi sopimattomiin kaupallisiin menettelyihin. Verkkokyselyssä esiin tulleet luvut ovat vielä selvempiä: ongelmia kohdanneista vastaajista jopa 75 prosenttia oli tullut harhaanjohtetuksi pitkäkestoisen lomatuetarjouksen suhteen ja 68,6 prosenttia aikaosuustarjouksen suhteen. Vastaajista 40 prosenttia tunsu, että heidät oli painostettu ostamaan pitkäkestoinen lomatutuote, ja 54,3 prosenttia tunsu samoin aikaosuuden suhteen. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä sovelletaan kaikkiin elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin kaupallisiin menettelyihin, myös niihin, jotka johtavat aikaosuusdirektiivin soveltamisalaan kuuluviin sopimuksiin. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi sisältää periaatteisiin perustuvia sääntöjä, joilla kielletään harhaanjohtavat toimet ja mainitsematta jättämiset, minkä ansiosta vastuuviranomaiset voivat suojata kuluttajia ennen sopimuksen tekemistä, sen aikana ja jälkeen. Painostukseen perustuva myynti ja jälleenmyyntihuijaukset ovat edelleen yleisiä tällä toimialalla. Tämän vuoksi valvontaviranomaisten on sovellettava sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä tiukasti.

6.2. Kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettu direktiivi

ECC-verkoston vuosina 2012 ja 2013 kirjaamista valituksista 45 prosenttia liittyi sopimusehtoihin.⁴⁵ Kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettua direktiiviä sovelletaan yleisesti elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin sopimuksiin, joten se kattaa myös aikaosuus- ja lomasopimukset. Sillä estetään merkittävä kuluttajien kannalta haitallinen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien epätasapaino esimerkiksi edellyttämällä, että sopimusehdot, joista ei ole neuvoteltu erikseen, on laadittava selvin ja ymmärrettävin ilmaisin, että epäselvässä tapauksessa kuluttajalle suotuisimman tulkinnan on oltava etusijalla ja että vakiosopimusten kohtuuttomien ehtojen ei katsota sitovan kuluttajaa. Kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettu direktiivi täydentää tämän vuoksi aikaosuusdirektiiviä kuluttajien suojelun suhteen sen jälkeen kun sopimus on tehty. Valvontaviranomaisten olisi käytettävä sitä enemmän sopimuksen tekemisen jälkeisissä

⁴² Direktiivi 2005/29/EY, EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22.

⁴³ Direktiivi 93/13/ETY, EYVL L 95, 5.4.1993, s. 29.

⁴⁴ Direktiivi 2011/83/EU, EUVL L 304, 22.11.2011, s. 64.

⁴⁵ CSES:n loppuraportin kuvio 3.8.

tilanteissa, esimerkiksi tapauksissa, joissa huoltomaksuja korotetaan yksipuolisesti ilman perusteluja tai sopimukseen sisältyy rajoittamatonta aikaa koskevia lausekkeita. Yksittäisillä kuluttajilla voi olla ongelmia sopimuksen muuttamista koskevien kanteiden nostamisessa kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin nojalla, joten kuluttajayhdistykset voisivat auttaa aktiivisemmin heidän etujensa puolustamisessa ja ottaa aktiivisemman roolin koko tuomioistuinmenettelyn ajan.

6.3. Kuluttajan oikeuksia koskeva direktiivi

Kuluttajien oikeuksia koskevaa direktiiviä 2011/83/EU on sovellettu 13. kesäkuuta 2014 alkaen. Sillä lujitetaan kuluttajien oikeuksia erityisesti ennen sopimuksen tekoa annettavien tietojen täysin yhdenmukaistettujen vaatimusten sekä etäsopimusten ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtävien sopimusten peruuttamisoikeuden osalta. On huomionarvoista, että osa-aikadirektiivi 2008/122/EY oli näiden kuluttajan oikeuksien lähtökohtana.

Kuluttajan oikeuksia koskeva direktiivi kattaa ainoastaan sopimukset, jotka eivät kuulu aikaosuusdirektiivin piiriin. Tämän vuoksi kaikki uudet lomatuotteet, jotka on suunniteltu sellaisiksi, että niillä kierretään aikaosuusdirektiiviä, kuuluvat periaatteessa kuluttajien oikeuksia koskevan direktiivin soveltamisalaan. Tämä koskee esimerkiksi alle yksivuotisia sopimuksia tai sopimuksia, joihin ei kuulu majoitusta. Näissä tapauksissa sovelletaan oikeutta saada ennen sopimuksen tekoa vaadittavat tiedot kuluttajien oikeuksia koskevan direktiivin mukaisesti. Lisäksi oikeutta peruuttaa sopimuksen tekeminen 14 päivän kuluessa sovelletaan kaikkiin sopimuksiin, jotka on tehty muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tai etäviestimiä käyttäen. Jos kuluttajalle ei tiedoteta asianmukaisesti hänen peruuttamisoikeudestaan ennen sopimuksen tekemistä, peruuttamisaikaa jatketaan yhdellä vuodella, jolloin peruuttamisajan pituudeksi tulee yhteensä yksi vuosi ja 14 päivää.

7. TIEDOTTAMINEN

Verkkokysely osoittaa, että **vastaajat eivät ole yleensä riittävän tietoisia mahdollisista väärinkäytöksistä aikaosuus- ja lomaklubialalla.**⁴⁶

Useissa jäsenvaltioissa oli aloitettu tiedotustoimia jo ennen aikaosuusdirektiivin soveltamisen aloittamista.

Tanskassa esitettiin syksyllä 2013 yhdellä television pääkanavista ohjelma, jossa tutkittiin lomahuijauksia. Sen jälkeen Euroopan kuluttajakeskus Tanskassa sai useita avunpyyntöjä kuluttajilta.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa perustettiin erityistyöryhmä Action Fraud, joka tiedottaa kuluttajille lomiin liittyvistä huijauksista, jäljittää petoksia ja tutkii niitä. Office of Fair Trading (nykyään Competition and Markets Authority) on toteuttanut lentokentillä tiedotuskampanjan varoittaakseen kuluttajia riskeistä, jotka liittyvät aikaosuuksien ostamiseen

⁴⁶ Vastaajista 33,2 prosenttia ei ollut niistä lainkaan tietoinen ja 35,3 prosenttia ei kovin hyvin tietoinen. Vain 10 prosenttia oli hyvin tietoinen väärinkäytöksistä aikaosuus- ja loma-alalla. Ks. CSES:n loppuraportin taulukko 4.8.

ulkomailla ja mahdollisiin huijausyrityksiin. Näistä toimista huolimatta juuri Yhdistyneen kuningaskunnan kuluttajat joutuvat usein vilpillisten elinkeinonharjoittajien uhreiksi.⁴⁷

Vuonna 2014 useat Euroopan kuluttajakeskukset aloittivat yhteisprojektin kehittääkseen ideoita tehokasta torjuntakampanjaa varten. Tarkoitus on laatia kuluttajille annettavia vinkkejä ja aineistoa internetissä toteutettavaa tiedotuskampanjaa varten. Euroopan kuluttajakeskukset julkaisevat vinkit verkkosivuillaan ja edistävät niiden käyttöä aktiivisesti.

Olisi selkeästi hyödyllistä toteuttaa lisää tiedotustoimia kuluttajien tietämyksen parantamiseksi. Euroopan kuluttajakeskusten työ on askel oikeaan suuntaan.

8. TOIMIALAN ITSESÄÄNTELY JA KÄYTÄNNESÄÄNNÖT

Käytännestä

Tutkimus osoittaa, että sekä yritykset että kuluttajayhdistykset ovat halukkaita edistämään aikaosuusdirektiivin parempaa täytäntöönpanoa. Resort Development Organisation ja TATOC⁴⁸ edellyttävät, että niiden jäsenyritykset noudattavat niiden käytännestä. Ne ovat myös toteuttaneet muita vaihtoehtoiseen riidanratkaisuun liittyviä toimenpiteitä parantaakseen koko toimialan imagoa. Nämä käytännestä muodostavat itsesääntelyn kehyksen, jota voitaisiin lujittaa viranomaisten kanssa tehtävällä työllä kuluttajien oikeuksia koskevan ja epärehellisten elinkeinonharjoittajien aiheuttamaa riskiä koskevan tietämyksen lisäämiseksi.

9. VAIHTOEHTOINEN JA VERKKOVÄLITTEINEN RIIDANRATKAISU (ADR JA ODR)

Euroopan kuluttajakeskukset voivat kaikkialla EU:ssa auttaa omien riidanratkaisumekanismiensa kautta kuluttajia esittämään valituksen elinkeinonharjoittajille. Aikaosuusdirektiivin 14 artiklassa kehoitetaan jäsenvaltioita kannustamaan elinkeinonharjoittajia perustamaan vaihtoehtoisten menettelyjä riitojen ratkaisemiseksi. Riidanratkaisu on aikaosuuksien suhteen vielä lapsenkengissä, mutta on oletettavissa, että tilannetta parantaa kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annettu direktiivi, jota kaikkien jäsenvaltioiden piti soveltaa 9. heinäkuuta 2015 alkaen. Siinä asetetaan elinkeinonharjoittajille tiedotusvelvollisuus ja varmistetaan siten, että kuluttajien käytettävissä on vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin ja -menettely kaikkialla EU:ssa ja että kuluttajat ovat tietoisia vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta.

Myös kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun asetuksen odotetaan helpottavan tällaisten mekanismien käyttöä entisestään sekä valtioiden sisäisissä että rajat ylittävissä riidoissa, jotka koskevat verkossa tehdyistä kauppa- tai palvelusopimuksista johtuvia sopimusvelvoitteita. Verkkovälitteisen riidanratkaisufoorumin ansiosta kuluttajilla on 9. tammikuuta 2016 alkaen mahdollisuus saattaa riitansa ratkaistavaksi verkossa. Riidat viedään laadukkaisiin vaihtoehtoisin riidanratkaisuelimiin, jotka on ilmoitettu komissiolle kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin nojalla. Tiettyt yritykset

⁴⁷ ECC-verkoston tietojen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan kuluttajat tekivät noin puolet kaikista vuosina 2007–2013 kirjatuista aikaosuuksista ja niihin liittyviä tuotteita koskevista valituksista.

⁴⁸ TATOC (ks. alaviite 12) tarjoaa lakia noudattaville yrityksille mahdollisuuden liittyä sidosyrityksiksi. Sillä on omat käytännestä ja vaihtoehtoinen riidanratkaisumekanismi.

ja aikaosuuden omistajat tarjoavat jo vaihtoehtoisia riidanratkaisujärjestelyjä. Esimerkiksi vuonna 2005 Resort Development Organisation perusti oman riidanratkaisujärjestelynsä aikaosuustoimialalle. Vaikka tämä on myönteistä, mekanismit ovat edelleen varsin tehottomia vilpillisten elinkeinonharjoittajien suhteen.

10. DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan maan mukaan

Yhdistyneen kuningaskunnan kuluttajat tekivät noin puolet kaikista vuosina 2007–2013 ECC-verkoston kirjatusta aikaosuuksista ja niihin liittyviä tuotteita koskevista valituksista.⁴⁹ Ylivoimaisesti suurin osa ECC-verkoston kirjaamista kuluttajavalituksista koski Espanjaan sijoittautuneita elinkeinonharjoittajia.⁵⁰

Käytettävissä olevat seuraamukset

Täytäntöönpanomenettelyt ja seuraamukset ovat hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa tehokkaiden täytäntöönpanokeinojen tarjoamisen ja tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten asettamisen suhteen, jotta voidaan varmistaa, että elinkeinonharjoittajat noudattavat aikaosuusdirektiiviä.

Valvontaviranomaisten käytettävissä olevat seuraamukset direktiivin rikkomisesta vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioissa 1 500 euron hallinnollisesta maksusta yli 100 000 euron sakkoon tai elinkeinonharjoittajan vuotuisen liikevaihtoon perustuvaan (jopa 10 %) sakkoon.⁵¹

Poliisitutkinta ja rikossyytteen asettaminen

Eri organisaatioiden kirjaamien kuluttajien valitusten määrä on niin suuri, että jäsenvaltioiden kuluttajalainsäädännössä asetetut seuraamukset eivät vaikuta tarpeeksi tehokkailta vilpillisten elinkeinonharjoittajien estämiseksi.⁵² ”Petoksella” ei ole EU:n laajuista määritelmää, jonka mukaan se olisi rikos.⁵³ Tämä ei kuitenkaan vaikuta olevan ongelma, sillä kaikki jäsenvaltiot katsovat rikosoikeudessaan petoksen rikokseksi joissakin olosuhteissa. Petos kattaa tyypillisesti käytänteitä, joiden tavoitteena on johtaa kuluttajia tarkoituksellisesti harhaan ja kiristää heiltä rahaa ilman, että luvattua palvelua tai tuotetta on aikomustakaan toimittaa luvatuin ominaisuuksin. Ei ole siis merkkejä siitä, että tarvittaisiin EU:n laajuista petoksen määritelmää. Sen sijaan alalla on sovellettava rikoslakia kunnianhimoisemmin.

⁴⁹ Miltei viidesosa valituksista tulee Pohjoismaissa (erityisesti Ruotsissa ja Norjassa) asuvilta kuluttajilta. Valituksia tuli myös Saksasta, Belgiasta ja Alankomaista. Ks. CSES:n loppuraportin 3.3.2 luku.

⁵⁰ Kaikista vuosina 2007–2013 kirjatusta valituksista 75 prosenttia koski espanjalaisia elinkeinonharjoittajia. Seuraavina olivat Kreikkaan (10 %) ja Maltaan (5 %) sijoittautuneet elinkeinonharjoittajat.

⁵¹ Viro, jossa seuraamus on ollut pieni, muutti hiljattain lainsäädäntöään. Siellä on nyt mahdollista antaa 9 600 euron sakko aiemman 640 euron sijasta. Ks. CSES:n loppuraportin 6.3 luku.

⁵² Ks. CSES:n loppuraportin 4.6 luku ja taulukko 4.9. Noin 60 prosenttia kyselyyn osallistuneista yrityksistä uskoo, että vaikka direktiivi tarjoaa kuluttajille merkittävää suojaa, se ei ole riittävä keino estämään kuluttajansuojalainsäädäntöä tietoisesti rikkovien epärehellisten elinkeinonharjoittajien toimintaa.

⁵³ Petokselle on annettu EU:n laajuinen määritelmä tapauksissa, joissa se vaikuttaa EU:n taloudelliseen etuun. Määritelmä sisältyy nyt 26. heinäkuuta 1995 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehtyyn yleissopimukseen. Yleissopimus korvataan direktiivillä unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, josta Euroopan parlamentti ja neuvosto neuvottelevat parhaillaan. (Ks. COM(2012) 363, 117. 2012).

Jäsenvaltioiden olisi siis rohjettava ottaa aktiivisempi lähestymistapa vilpillisten toimintatapojen tutkintaan ja niitä koskevaan syytteeseen asettamiseen.⁵⁴

Joissakin jäsenvaltioissa kuluttajiin kohdistuviin huijauksiin osallistuvia vilpillisiä elinkeinonharjoittajia koskeva tutkinta ja syytteeseen asettaminen ei vaikuta olevan prioriteetti. Kun arvioidaan tällaisen toiminnan vakavuutta, huomioon olisi otettava rikoksen koko laajuus (myös siihen liittyvä rahanpesu) ja mahdollinen rikollisjärjestöjen osallisuus.

Kuluttaja- ja elinkeinoyhdistykset ovat avustaneet lainvalvontaviranomaisia hyvin aktiivisesti yritysten petoksellisten menettelyjen tutkinnassa ja syytteeseen asettamisessa. Tämän avun tuloksena on voitu menestyksekkäästi nostaa tärkeitä rikossyytteitä vilpillisiä elinkeinonharjoittajia vastaan.⁵⁵

Vilpillisten toimintatapojen rajatylittävä ulottuvuus ja lainvalvontaviranomaisten (poliisi, syyttäjälaitos, tuomioistuimet) toteuttamat toimenpiteet ovat vahvasti riippuvaisia jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten rikosoikeuden alan vakiintuneen yhteistyön onnistumisesta. Olemassa olevat EU:n rikosasioissa tehtävän yhteistyön välineet tarjoavat tähän kattavan oikeudellisen kehyksen. Rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettu [direktiivi 2014/41/EU](#) helpottaa oikeusviranomaisten työtä todisteiden hankinnassa toisesta EU:n jäsenvaltiosta tutkinnan aikana.⁵⁶ Direktiivin kattamia tutkintatoimenpiteitä ovat esimerkiksi todistajien kuuleminen, täytäntöönpanoviranomaisen hallussa jo olevien tietojen tai todisteiden saaminen sekä (lisäsuojatoimin) telekuuntelu, tietojen saaminen pankkitileistä ja pankkitilien seuranta. Syytevaiheessa (neuvoston puitepäätöksellä [2002/584/YOS](#) käyttöön otettu) **eurooppalainen pidätysmääräys** on hyvin tehokas väline henkilön pidättämiseen ja luovuttamiseen rikossyytteeseen asettamista tai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanoa varten.

Luotto- tai pankkikorttitapahtuman palautus seuraamuksena

Maksuvälineiden tarjoajien tarjoamat korttitapahtuman palautusmahdollisuudet on todettu yhdeksi tehokkaimmista lyhyen aikavälin hyvitysketoista, kun aikaosuusdirektiiviä 2008/122/EY on rikottu. Kyseessä on prosessi, jossa kuluttaja voi pyytää luotto- tai pankkikorttinsa myöntäjältä korttitapahtuman mitätöimistä, jos ostetun tavarain tai palvelun suhteen on ongelmia ja erityisesti, jos toiminnan voidaan todistaa olevan laitonta. Tutkimus on osoittanut, että sitä on käytetty menestyksekkäästi muutoksenhakekeinona tapauksissa,

⁵⁴ Tällaisen toimen tehokkuudesta voidaan esittää esimerkkinä jyrkkä väheneminen, joka havaittiin Euroopan kuluttajakeskuksen Ruotsissa kirjaamien valitusten määrässä vuonna 2013. Samaan aikaan vuonna 2013 Espanjassa (Ruotsin kuluttajien pääasiallinen lomakohde) toteutettiin kaksi suurta poliisioperaatiota epärehellisten elinkeinonharjoittajien kiinni ottamiseksi. Operaatioiden tuloksena Espanjassa suljettiin 18 yritystä.

⁵⁵ Mindtimeshare on Espanjaan rekisteröity yhdistys, joka edustaa petoksen uhreiksi joutuneita eurooppalaisia aikaosuuden omistajia. Se on avustanut viranomaisia aktiivisesti toiminnassa epäasianmukaisesti toimivia yrityksiä vastaan. Tämän ansiosta vuonna 2013 suljettiin 18 Espanjaan sijoittautunutta yritystä. Ranskassa kuluttajayhdistys APAF-VTP toimii hyvin aktiivisesti. Se on osallistunut tutkintaan, kun vilpillisten elinkeinonharjoittajien ovat saaneet tuomioita; esimerkkinä asia Hakim Bouri, 9. tammikuuta 2014 ja asia Christine Dricot, 24. tammikuuta 2014 (CSES:n loppuraportin 6.5 luku, s. 83).

⁵⁶ Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 22. toukokuuta 2017.

joissa kuluttajaa on pyydetty suorittamaan ennakkomaksu ja tämän jälkeen häneltä on evätty oikeus käyttää peruuttamisoikeutta. Korttitapahtuman peruuttamisen oikeusperustan muodostavat direktiivi 2007/64/EY⁵⁷ maksupalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivi 2008/48/EY⁵⁸ kulutusluottosopimuksista. Kun kyseessä on palautus siksi, ettei tavara tai palvelu vastaa vaatimuksia, sovelletaan direktiivin 2008/48/EY 15 artiklaa⁵⁹, joka kattaa luottokorttitapahtuman palautukset. Pankkikorttiosot saattavat kuitenkin kuulua kansallisen lainsäädännön⁶⁰ tai korttiyhtiöiden toimintasääntöjen piiriin. Kansallisten kuluttajasuojaviranomaisten ja Euroopan kuluttajakeskusten olisi neuvottava kuluttajia tarvittaessa systemaattisesti pyytämään pankeilta korttitapahtuman peruuttamista mahdollisimman nopeasti, sillä tälle saattaa olla asetettu määräaika.⁶¹

11. PÄÄTELMÄT

Edellä esitetyn perusteella komissio tekee seuraavassa esitettävät päätelmät direktiivin soveltamisesta.

- **Aikaosuusdirektiivi vaikuttaa yleisesti olevan hyödyllinen väline kuluttajien suojelemiseen, kun on kyse sen soveltamisalaan kuuluvista aikaosuuksista, pitkäkestoista lomat tuotteista, jälleenmyynnistä ja vaihtosopimuksista.**
- **Sen soveltamisalan ulkopuolella olevien seikkojen** (esimerkiksi sopimusten irtisanomisen) **suhteen ongelmia on edelleen.** Analyysi kuitenkin osoittaa, että näihin kysymyksiin voidaan puuttua onnistuneesti kohdennetuilla kansallisen tason toimenpiteillä, tehokkailla itsesääntelytoimilla ja muiden asiaa koskevien EU:n kuluttajaoikeuden säädösten täytäntöönpanon parantamisella.
- Erityistä huomiota on kuitenkin kiinnitettävä direktiivin kiertämiseen tarkoitettuihin oikeudellisiin rakenteisiin ja käytänteisiin. Tällaista **kiertämistä voidaan välttää kuluttajien oikeuksia koskevalla direktiivillä, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetulla direktiivillä ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevalla direktiivillä.** Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan

⁵⁷ Direktiivi 2007/64/EY on oikeusperusta korttitapahtuman peruuttamiselle, kun korttia on käytetty luvatta.

⁵⁸ Direktiivi 2008/48/EY on oikeusperusta korttitapahtuman peruuttamiselle, kun tavara tai palvelu ei vastaa vaatimuksia.

⁵⁹ 15 artikla: 1. Jos kuluttaja on käyttänyt yhteisön oikeuteen perustuvaa oikeuttaan peruuttaa tavaroiden toimittamista tai palveluiden suorittamista koskeva sopimus, liitännäinen luottosopimus ei enää sido häntä.

2. Jos liitännäisen luottosopimuksen tarkoittamia tavaroita tai palveluita ei toimiteta tai suoriteta taikka jos ne toimitetaan tai suoritetaan vain osittain tai ne eivät ole niitä koskevan sopimuksen mukaisia, kuluttajalla on oikeus vaatia oikeuksiensa täyttämistä luotonantajalta, mikäli kuluttaja on vaatinut oikeuksiensa täyttämistä tavaroiden toimittajalta tai palvelun suorittajalta mutta ei ole saanut hänelle lain taikka tavaroiden toimitusta tai palvelujen suorittamista koskevan sopimuksen mukaisesti kuuluvaa suoritusta tavaroiden toimittajalta tai palveluiden suorittajalta. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, missä laajuudessa ja millä edellytyksillä näitä oikeuskeinoja voidaan käyttää.

⁶⁰ Esimerkiksi Tanska ja Portugali.

⁶¹ Ks. ECC-verkoston yksityiskohtainen raportti korttitapahtuman peruutuksista EU:ssa/ETA:ssa: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/chargeback_report_en.pdf.

direktiivin tarkistetuissa ohjeissa käsitellään esimerkiksi sen ja aikaosuusdirektiivin keskinäistä suhdetta.⁶²

- **Tässä vaiheessa ei vaikuta olevan tarvetta muuttaa direktiivin soveltamisalaa tai säännöksiä.**
- Jotta direktiiviä voitaisiin tehostaa, **kansallisia valvontaviranomaisia on tarpeen kannustaa keskittymään tiettyihin käytänteisiin ja elinkeinonharjoittajiin. Tämä koskee erityisesti Espanjaa, joka on osallisena puolessa Euroopan kuluttajakeskuksille kaikkialla EU:ssa, Islannissa ja Norjassa ilmoitetuista valituksista.**
- Jos havaitaan viitteitä rikoslain puitteisiin kuuluvasta toiminnasta, lainvalvontaviranomaisten olisi saatava tästä tieto nopeasti, jotta voidaan aloittaa rikostutkinta. Vilpillisten toimintatapojen rajatylittävään ulottuvuuteen voitaisiin puuttua tehokkaammin, jos jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten rikosoikeuden alan yhteistyötä kyetään käyttämään paremmin hyväksi. Olemassa olevat EU:n rikosasioissa tehtävän yhteistyön välineet tarjoavat jo tähän kattavan oikeudellisen kehyksen.
- Muita keinoja vallitsevien ongelmien ratkaisemiseen ovat esimerkiksi tiedotuskampanjat, itsesääntely ja vaihtoehtoiset riidanratkaisumekanismit, joilla kaikilla voisi olla myönteistä vaikutusta. Euroopan kuluttajakeskukset ovat laatineet kuluttajille suunnattuja vinkkejä, jotka julkaistaan piakkoin niiden verkkosivuilla erillisissä osioissa.⁶³
- **Kansallisten kuluttajansuojaviranomaisten kattavammilla strategioilla voitaisiin varmistaa, että jäsenvaltioiden kansalaiset saavat tietää huijausyrityksistä. Tehokkain kuluttajien suojelukeino on ennaltaehkäisy. Tutkimusten mukaan lakia noudattavat yritykset tekevät aktiivista työtä maineensa puolesta ja haluavat kuluttajien tietävän, että ne toimivat EU:n sääntelyn mukaisesti. Näitä yrityksiä edustavat yhdistykset ja niiden jäsenet laativat käytännesääntöjä, perustavat vaihtoehtoisia riidanratkaisumekanismeja ja tekevät yhteistyötä valvontaviranomaisten kanssa, kun loma-alalla havaitaan vilpillisiä elinkeinonharjoittajia.**
- Komissio on toteuttanut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan mukaiset tarvittavat toimet tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei ole noudattanut velvollisuuttaan saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio myös käyttää kyseisen artiklan mukaisia toimivaltuuksiaan, jos jäsenvaltiot eivät noudata täytäntöönpanovelvollisuuksiaan. Tämän vuoksi komission yksiköt ovat aloittaneet Espanjan kanssa vuoropuhelun direktiivin moitteettomasta täytäntöönpanosta.

⁶² Tarkistettut ohjeet julkaistaan ennen kesää 2016 osoitteessa http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm

⁶³ Ks. tämän raportin 7 luku tiedottamisesta.

- Komissio kannustaa jäsenvaltioita vauhdittamaan tarvittaessa täytäntöönpanotoimiaan esimerkiksi kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkoston⁶⁴ kautta ja varmistamaan, että direktiiviä noudatetaan kaikissa jäsenvaltioissa. Muita toimia, esimerkiksi tärkeimmille sidosryhmille suunnattuja seminaareja, harkitaan. Kolmen vuoden kuluttua tehdään ylimääräinen arvio direktiivin soveltamisen kokonaistilanteesta, jos se katsotaan tarpeelliseksi tämän kertomuksen vaikutuksesta kansallisella tasolla toteutettujen toimien määrän ja vaikutuksen vuoksi.

⁶⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004, annettu 27 päivänä lokakuuta 2004, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (EUVL L 364, 9.12.2004, s. 1).