

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisestä eurooppalaisesta kauppalaista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 2 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisestä eurooppalaisesta kauppalaista (U 56/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Antti T. Leinonen ja tutkija Laura Määttänen, oikeusministeriö
- johtaja Anja Peltonen ja ylitarkastaja Satu Toepfer, Kuluttajavirasto
- asiantuntija Niina Harjunheimo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lakimies Ilkka Salminen, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Janne Makkula, Suomen Yrittäjät ry
- varatoimitusjohtaja Leena Linnainmaa, Keskukskauppakamari.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toteutumista ja toimintaa helpottamalla rajat ylittävän liiketoiminnan lisäämistä yritysten kannalta ja rajat ylittävien ostosten tekemistä kuluttajien kannalta. Tavoite voidaan komission näkemyksen mukaan saavuttaa ottamalla kaikissa EU:n jäsenvaltioissa käyttöön itsenäiset, yhdenmukaiset sopimusoikeuden säännöt eli yhteinen eurooppalainen kauppalakä. Se olisi valinnainen sopimusoikeuden järjestelmä kunkin jäsenvaltion kansallisen lain rinnalla. EU-maa voisi päättää, että kauppalakia sovelletaan myös kansallisesti.

Kauppalakia voitaisiin soveltaa rajat ylittävään kuluttajakauppaan ja sellaisiin yritysten välisiin kauppoihin, joiden toisena osapuolena on pk-yritys. Jäsenmaat saavat halutessaan säätää mahdollisuudesta soveltaa yhteistä eurooppalaista kauppalakia myös kansallisiin sopimuksiin samoin kuin sopimuksiin, joiden osapuolina olevista yrityksistä yksikään ei ole pk-yritys.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sisämarkkinoiden mahdollisuuksia pyritään hyödyntämään nykyistä paremmin. Kilpailukyvyyn ja kasvuun kannalta on keskeistä panostaa erityisesti niihin

sisämarkkinoiden sektoreihin, joissa kasvumahdollisuudet ovat suurimmat, kuten digitaalisiin sisämarkkinoihin. Ensisijaisesti tulee keskittyä toimiin, joilla nykyistä tehokkaammin kehitetään sisämarkkinoiden toimintaa ja parannetaan sekä yritysten toimintaedellytyksiä että kuluttajien luottamusta rajat ylittävän kaupankäynnin turvallisuuteen. Tärkeää on, että valmisteltavat toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisesti kohdennettuja ja realistisesti toteuttamiskelpoisia.

Kansallisten lainsäädäntöjen erot epäilemättä haittaavat osaltaan sisämarkkinoiden toimintaa, kuten komissio asetusehdotuksessaan toteaa. Kuluttajien ja yritysten haluttomuus tehdä rajat ylittäviä sopimuksia johtuu kuitenkin myös monista käytännön esteistä, kuten kielestä, maantieteellisistä seikoista sekä kuluttajien tottumuksista ja mieltymyksistä. Siitä, mikä on näiden ja muiden sisämarkkinoiden toimintaa haittaavien seikkojen keskinäinen merkitys, on eri suuntiin vieviä tutkimustuloksia.

Valtioneuvosto katsoo, että sisämarkkinoiden todennettuihin ongelmiin tulisi myös sopimusoikeuden alalla ensisijaisesti puuttua tarkkaan harkituilla ja hyvin kohdennetuilla toimenpiteillä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi harmonisointidirektiivien avulla, kuten viimeksi etäkaupan osalta on kuluttajan oikeuksia koskevalla direktiivillä tehtykin. Asetusehdotuksen tyyppinen valinnainen ja kansalliselle sopimusoikeudelle rinnakkainen sääntely on nimittäin lähtökohtaisesti ongelmallista erityisesti kuluttajansuojan, lainsäädännön selkeyden ja yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta.

Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää, vaarantaisivatko asetuksen sisältämät säännökset toteutuessaan korkeaa kuluttajansuojatasoa. Asetusehdotukseen sisältyy yhtäältä yksittäisiä säännöksiä, jotka toteutuessaan heikentäisivät kuluttajansuojan tasoa Suomessa. Toisaalta eräät säännöksistä antaisivat kuluttajalle nykylainsäädäntöä paremman suojan. Kuluttajansuojan kannalta periaatteellisesti ongelmallista on kuitenkin se, että pakottava kansallinen kuluttajansuojasääntely syrjäytyisi, jos elinkeinonharjoittaja ja kuluttaja sopisivat yhteisen

eurooppalaisen kauppalaan soveltamisesta. Käytännössä kuluttajan olisi hyvin vaikeaa arvioida sitä, miten yhteisen eurooppalaisen kauppalaan soveltaminen sopimukseen vaikuttaisi hänen oikeusasemaansa verrattuna siihen, että sopimukseen sovellettaisiin pakottavaa kansallista kuluttajansuojasääntelyä. Yritykset voisivat myös esimerkiksi tarjota yhteistä eurooppalaista kauppalakia sovellettavaksi vain maissa, joissa kansallinen kuluttajansuojan taso on yhteisen eurooppalaisen kauppalaan ilmentämää tasoa korkeampi.

Kansallisen sopimusoikeussääntelyn selkeyttä ehdotettu asetusta heikentäisi erityisesti siksi, että valinnainen sääntely tulisi sopimusperusteisesti sovellettavaksi jo olemassa olevien kansallisten ja kansainvälisten sääntelykokonaisuuksien rinnalle. Kuluttajan tai pienyrityksen olisi vaikea hahmottaa eri sääntelykokonaisuuksien eroja ja sitä kautta valinnan vaikutusta oikeusasemaansa. Tätä vaikeuttaisi entisestään se, että yhteisen eurooppalaisen kauppalaan soveltamisalan ulkopuolelle jääviin kysymyksiin sovellettaisiin joka tapauksessa lainvalintasääntöjen perusteella sovellettavaksi tulevaa kansallista sääntelyä.

Asetusehdotuksen hyväksymisen myötä rajat ylittävää kuluttajakauppaa käyvät yritykset voisivat halutessaan sivuuttaa kotimaisen kuluttajansuojalainsäädännön edellyttämällä yhteisen eurooppalaisen kauppalaan soveltamista. Kotimaista kauppaa harjoittavilla yrityksillä vastavaa mahdollisuutta ei lähtökohtaisesti olisi. Tämä tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta ongelmallinen tilanne saattaisi joissain tilanteissa johtaa siihen epätoivottavaan ilmiöön, että korkeamman kuluttajansuojan tason maassa toimiva yritys sijoittautuisi toiseen jäsenvaltioon ainoastaan mahdollistaakseen rajat ylittävissä sopimuksissa käytettävän yhteisen eurooppalaisen kauppalaan soveltumisen kauppasopimuksiinsa.

Valtioneuvosto pitää epävarmana, voitaisiinko valinnaisella eurooppalaisella kauppalailla edistää sisämarkkinoiden tehokkuutta niin merkittävästi, että asetusehdotuksen hyödyt olisivat edellä mainittuja ongelmia suuremmat. Tämän

vuoksi valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotuksen jatkovalmisteluun varauksellisesti.

Jos asetusehdotuksen valmistelua jatketaan, neuvotteluille tulee valtioneuvoston näkemyksen mukaan asettaa seuraavat yleiset tavoitteet. Asetuksen soveltamisalasääntelyä on pyrittävä selkeyttämään. Tässä yhteydessä on syytä harkita myös valinnaisen sääntelyn käyttöalan rajaamista vain verkkokauppaan. On myös pohdittava, voidaanko elinkeinonharjoittajien välistä rajat ylittävää kauppaa käytännössä tehokkaasti edistää ehdotetulla sääntelyllä. Kuluttajansuo-

jan osalta tavoitteena on se, että valinnaisen sääntelyn suojataso vastaa kokonaisuutena arvioiden Suomen voimassa olevan kuluttajansuojalainsäädännön suojatasoa. Lisäksi on pyrittävä siihen, että valmisteltava sääntely on peruslähtökohdiltaan ja systematiikaltaan mahdollisimman yhdenmukaista kansallisen sopimus-oikeudellisen perussääntelyn kanssa.

Lisäselvitystä vaativiin kysymyksiin valtioneuvosto palaa tarkemmin asetuksen valmistelun edettyä neuvostossa pidemmälle.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lähtökohdat. Ehdotettu yhteinen eurooppalainen kauppalaki voitaisiin ottaa sopimussuhteen pohjaksi rajat ylittävässä kuluttajakaupassa sekä sellaisissa yritysten välisissä kaupoissa, joiden yhtenä osapuolena on pk-yritys. Ehdotuksen mukainen sääntely tulisi kansallisten lakien rinnalle, ja sen soveltaminen olisi vapaaehtoista. Edellytyksenä on, että kaupan osapuolet nimenomaisesti sopivat kauppalaan soveltamisesta sopimussuhteeseen.

Talousvaliokunta pitää sääntelyn tavoitteita kannatettavina. Jotta saisimme täysimääräisen hyödyn sisämarkkinoista, edellytyksenä on, että rajat ylittävä tavara- ja palvelukauppa toimivat esteettömästi. Tilastot kuitenkin osoittavat, ettei rajat ylittävä kauppa ole lisääntynyt toivotulla tavalla. Vain joka kymmenes EU-alueen yritys vie tuotteitaan muihin jäsenmaihiin. Erilainen kansallinen sääntely muodostaa yhdentyyppisen jäsenmaiden välisen kaupan esteen, joka hidastaa rajat ylittävän kaupan kehitystä. Erilaisesta sääntelystä koituvia haittoja on perinteisesti pyritty poistamaan harmonisoimalla sääntelyä asteittain. Ehdotuksessa esitetty, kansallisen sääntelyn rinnalle tuleva valinnainen sopimus-oikeusjärjestelmä olisi uudenlainen keino edistää yhtenäistä sääntelyä. Kansallisen sääntelyn ohella on kuitenkin myös muita sisämarkkinoiden yhdentymistä hidastavia tekijöitä. Tällaisia

tavara- ja palvelukauppaan liittyviä esteitä ovat mm. kielierot, maksamiseen ja turvallisuuteen liittyvät kysymykset ja yritysten osalta verotukselliset ja logistiset seikat. Valtioneuvosto toteaa, että esteiden keskinäisestä merkityksestä on eri suuntiin vieviä tutkimustuloksia.

Pk-yritykset. Yritysten välisessä kaupassa voidaan jo nyt vapaasti valita sopimussuhteeseen sovellettava sääntely. Jos muuta ei ole sovittu, sovelletaan kauppaan lähtökohtaisesti myyjän toimipaikan mukaista lakia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on pk-yritysten taholta tuotu selkeästi esille, ettei ehdotettua sääntelyä pidetä niiden osalta tarpeellisenä. Perusteluna on todettu, ettei uusi sääntely ole tehokkain tapa suojata yritysten välisen kaupan heikompaa osapuolta eli pk-yritystä. Kauppalaan sijasta olisi tehokkaampaa keskittyä pk-yritysten sopimusoikeudellisen osaamisen kehittämiseen ja edesauttaa rajat ylittävää kauppaa esimerkiksi mallisopimusten avulla. Valiokunta pitää esille tuotuja näkemyksiä perusteltuina. Uuden sääntelyn tuoma lisäarvo vaikuttaa pk-yritysten kannalta vähäiseltä, minkä lisäksi yritysten välisten sopimusten ja kuluttajasopimusten sisällyttäminen samaan sääntelyyn heikentää sääntelyn selkeyttä. Kauppalaki ei poistaisi komission toteamaa epäkohtaa, jonka mukaisesti pk-yritysten on käytännössä suostuttava soveltamaan suuremman liikekumppaninsa valitse-

maa sääntelyä, sillä kauppalaan soveltaminen edellyttää kaupan osapuolten välistä yhteistä näkemystä. Valiokunta pitääkin perusteltuna harkita, että yritysten väliset sopimukset rajataan kauppalaan soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunta keskittyy jäljempänä kuluttajansuojaa koskeviin huomioihin.

Kuluttajat. Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti kuluttajakauppaan sovelletaan kaikissa tilanteissa kuluttajan asuinmaan pakottavan lainsäädännön mukaista kuluttajansuojaa. Jos kauppalakia päätetään soveltaa, se syrjäyttäisi myös kansalliset pakottavat lainsäädännökset, joilla pyritään suojaamaan kaupan heikompaa osapuolta. Lähtökohtana tulee olla, ettei kauppalaan soveltaminen heikennä suomalaisen kuluttajan asemaa. Vastaavaan kantaan talousvaliokunta on päätenyt viimeksi keväällä 2010 käsitellessään kuluttajien oikeuksia koskevaa direktiiviä (TaVL 6/2010 vp). Valiokunta katsoo, että nyt esillä olevalla ehdotuksella pyritään osin samaan lopputulokseen kuin kriittisen vastaanoton saaneella direktiiviehdotuksella. Tässä vaiheessa on kuitenkin vielä epäselvää, miten kauppalaan soveltaminen vaikuttaisi kuluttajansuojan kokonaistasoon.

Kuluttajansuojan tason ohella ehdotetun kaltaiseen vaihtoehtoiseen sääntelytapaan liittyy myös periaatteellisia kysymyksiä. Sääntely saattaa johtaa tilanteeseen, jossa vaihtoehtoisuus tarkoittaa joko mahdollisuutta tehdä kauppa kauppalakia soveltaen tai jättää kauppa kokonaan tekemättä. Lisäksi kuluttajalla pitäisi olla valintaa tehdessään selkeä tieto siitä, miten kauppalaki eroaa kansallisesta sääntelystä. Ehdotuksen analysointi on osoittanut, että arvion tekeminen on haasteellista asiantuntijoillekin.

Rajat ylittävä kuluttajakauppa on pääosin etäkauppaa. Kuluttajanoikeusdirektiivi tullee saatamaan muutaman vuoden sisällä täysharmonisoinnin piiriin nekin etäkaupan säännökset, jois-

sa vielä tällä hetkellä on kansallisia eroja. Tämän sääntelyn vaikutuksista olisi aiheellista saada kokemuksia, ennen kuin harkitaan uutta, pääosin samankaltaisissa tilanteissa sovellettavaa sääntelyä.

Uuden sääntelyn tuominen vanhan sääntelyn rinnalle monimutkaistaa kokonaissääntelyä. Kauppalaki ei myöskään kata kaikkia kuluttajakauppaan liittyviä tilanteita, vaan sen lisäksi tarvitaan lainvalintasääntöjen perusteella sovellettavaksi tulevaa kansallista sääntelyä. Ehdotuksen mukaan kauppalakia tulisi kuitenkin tulkita itsenäisesti, mikä saattaa johtaa vaikeisiin tulkintatilanteisiin ja erilaisiin lopputuloksiin eri maissa. Ehdotuksella saattaa olla myös kilpailukykyvaikutuksia, sillä rajat ylittävää kauppaa käyvä yritys voi toimia toisin säännöin kuin kotimarkkinoillaan toimiva. Jos ero kansallisen ja kauppalaan mukaisen kuluttajansuojasääntelyn välillä on merkittävä, saattaa ehdotus johtaa jopa liiketoiminnan siirtämiseen.

Jatkokäsittely. Kauppalaan kokonaisvaikutusten analysointi on vielä kesken. Tässä vaiheessa on ilmeistä, että nykyisessä muodossaan ehdotus osin parantaisi ja osin heikentäisi suomalaisen kuluttajan suojaa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että ehdotuksen analysointia ja vaikutusten arviointia jatketaan. Tässä yhteydessä on tarpeen myös varmistaa oikeusperustan riittävyys. Saadun selvityksen mukaan neuvoston oikeuspalvelu antaa tähän liittyvän lausunnon tammikuussa 2012. Talousvaliokunta edellyttää, että se pidetään tarkoin informoituna ehdotuksen jatkokäsittelyn etenemisestä.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Jukka Kärnä /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Eero Lehti /kok (osittain)
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Päivi Lipponen /sd
	Teuvo Hakkarainen /ps	Jari Myllykoski /vas
	James Hirvisaari /ps	Sirpa Paatero /sd
	Johanna Karimäki /vihr	Arto Pirttilahti /kesk
	Pia Kauma /kok	Juha Sipilä /kesk
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulo-vesi.