

## Talousvaliokunta

### Valtioneuvoston selvitys: EU/kuluttajansuojalainsäädännön toimivuuden tarkastelu

Suurelle valiokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston selvitys: EU/kuluttajansuojalainsäädännön toimivuuden tarkastelu (E 77/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Sari Alho, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Satu Toepfer, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakimies Timo Niemi, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- lainopillinen asiamies Ville Kukkonen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

#### VALTIONEUVOSTON SELVITYS

##### *Ehdotus*

Käynnistetty EU:n kuluttajansuojasäädösten toimivuuden tarkastelu kattaa seitsemän direktiiviä:

- 1) direktiivi 93/13/ETY kohtuuttomista sopimusehdoista;
- 2) direktiivi 1999/44/EY kulutustavaroiden kaupasta ja takuista;
- 3) direktiivi 2005/29/EY sopimattomista kaupallisista menettelyistä;
- 4) direktiivi 98/6/EY hintojen ilmoittamisesta;
- 5) direktiivi 2006/114/EY harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta;
- 6) direktiivi 2009/22/EY kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista;
- 7) direktiivi 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista, josta laaditaan erillinen arviointi.

## Valiokunnan lausunto TaVL 23/2016 vp

### *Valtioneuvoston kanta*

Suomi pitää tervetulleena EU:n kuluttajansuojasäädösten toimivuuden tarkastelua. Käynnistetty tarkastelu kattaa seitsemän direktiiviä. Suomen näkemyksen mukaan tarkastelu olisi tärkeää laajentaa kattamaan kuluttajansuojan koko kenttä. Joka tapauksessa lainsäädännön kehittäminen ja resurssien kohdentaminen tarkoituksenmukaisella tavalla edellyttäisi kokonaisvaltaista arviota lainsäädännön tarpeesta ja sääntelytasosta. Sääntelytarvetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös mahdollisuudet itsesääntelyllä vähentää markkinoilla esiintyviä ongelmia.

EU-kuluttajansuojalainsäädäntö on monimutkainen kokonaisuus, jota alan asiantuntijoidenkin on haastava hallita. Osa säädöksistä koskee kaikentyyppisten kulutushyödykkeiden tarjontaa. Osa puolestaan on kapeasti tiettyjen hyödykkeiden tarjoamista tai tiettyjä jakelukanavia koskevia erityissäädöksiä, jotka eivät aina ole linjassa kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden yleisten periaatteiden kanssa.

Suomi kannattaa lainsäädännön yksinkertaistamista muun muassa pyrkimällä sektorikohtaisesta erityissääntelystä kaikenlaisia hyödykkeitä koskevaan yleissääntelyyn. Sääntelyn tulee lähtökohtaisesti myös olla teknologianeutraalia. Erityissääntelystä yleissääntelyyn palaaminen edellyttää huolellista vaikutusten arviointia ja kokonaisnäkemyksen muodostamista koko kuluttajansuojan kentästä. Jos erityissääntely on jatkossakin välttämätöntä tietyn alan erityispiirteiden takia, sen tulee mahdollisimman pitkälti pohjautua kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden yleisille periaatteille. Uusia säännöksiä annettaessa tulee myös entistä tarkemmin selvittää ja toteuttaa tarvittavat muutokset olemassa oleviin säännöksiin, jotta eri säännösten muodostama kokonaisuus olisi selkeä.

Säännösten toimivuuteen käytännössä tulee kiinnittää enemmän huomiota. Nykyiset säännökset perustuvat EU-lainsäädännössä luotuun käsitykseen keskivertokuluttajasta eli henkilöstä, joka on valistunut, kohtuullisen tarkkaavainen ja huolellinen. Voidaan kuitenkin esittää vahvoja epäilyksiä siitä, hyötykö todellinen keskivertokuluttaja esimerkiksi moniin EU-säädöksiin sisältyvistä pitkistä, yksityiskohtaisista tiedonantovelvollisuuksista. Sääntelyn käytännön toimivuuden ja selkeyden kannalta on tärkeää, että tiedonantovelvollisuutta koskevassa sääntelyssä keskitytään päätöksenteon kannalta olennaisiin seikkoihin.

### **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

Talousvaliokunta pitää EU-kuluttajansuojalainsäädännön toimivuuden kokonaistarkastelua tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Eurooppalaisesta kuluttajansuojan lainsäädännöllisestä kehikosta näyttäisi nykyisellään puuttuvan kokonaisnäkemys siitä, mihin sääntelyä ja sen myötä ohjautuvia resursseja tulisi suunnata. Uutta normistoa luotaessa ei ole otettu riittävästi huomioon sääntelyn kumulatiivista vaikutusta. Valtioneuvoston kirjelmän mukaisten seitsemän direktiivin lisäksi toimivuuden arviointi tulisikin ulottaa kuluttajansuojasääntelyyn kokonaisuudessaan.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty hyvin yhdensuuntaisia näkemyksiä siitä, että kuluttajansuoja EU:ssa ei rakennu tällä hetkellä johdonmukaiselle yleissääntelylle, muttei myöskään tasapainoiselle erityissääntelylle. Yleis- ja erityissäännösten epäjohdonmukainen

## Valiokunnan lausunto TaVL 23/2016 vp

käyttäminen on johtanut samanaikaiseen ylisääntelyyn ja sääntelyaukkoihin, seurauksena tarpeettoman monimutkainen ja vaikeasti hallittava säännöstö. Säännökset ovat sekavuudessaan, pisteittäisyydessään ja aukollisuudessaan kokonaisuus, jota on vaikea noudattaa ja valvoa.

Talousvaliokunta yhtyy useiden kuulemiensa asiantuntijoiden näkemykseen, jonka mukaan sektori- tai jakelutapakohtaiset ratkaisut ovat omiaan hämärtämään yleisiä periaatteita ja voivat asettaa toimialat ja kuluttaja-asiakkaat jo lähtökohtaisesti epätasapuoliseen asemaan tavalla, joka ei ole ollut lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus. Sääntelyn tämänhetkistä epäsystemaattisuutta kuvaa muun muassa hinnan ilmoittamisvelvoitteet. Näiden velvoitteiden määräytymiseen vaikuttavat markkinoitava hyödyke, myynti- ja maksutapa ja säädösten keskinäinen hierarkia; hinnan ilmoittamisen pitää olla yksinkertainen ja toimialaneutraali velvoite, joka selkeästi palvelisi kuluttajien tarpeita ja päätöksentekoa. Sääntelyyn sisältyy myös varsin yksityiskohtaisia ja osin myös tarpeettomiksi koettuja tiedonantovelvoitteita, jotka eivät myöskään edistä digitalisaatiota ja verkkokaupan kehittymistä. Talousvaliokunta katsoo, että kirjelmän mukainen kokonaistarkastelu on hyvä mahdollisuus kohentaa kuluttajalainsäädännön laatua ja siten helpottaa säännösten noudattamista ja valvontaa. Erityissääntelyn tulisi olla ensisijaisesti yleissääntelyä täydentävää. Siltä osin kuin erityissääntely katsotaan jatkossa edelleen tarkoituksenmukaiseksi, tulisi valmistelussa huomioida kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden yleiset periaatteet ja integroida kuluttajaoikeudellinen osaaminen osaksi lainvalmisteluprosessia.

Sääntelyn läpileikkaavana ajatuksena tulisi olla jakelukanava-, toimiala- ja teknologianeutraali sääntely. Kuluttajan kannalta keskeisimmät markkinointiin, hinnan ilmoittamiseen, sopimusehtojen kohtuullisuuteen ja virhesäännöksiin kohdistuvat velvoitteet tulisi sijoittaa horisontaaliseen, kaikki toimialat kattavaan yleissäädökseen. Korkea suojan taso ei edellytä yksityiskohtaista sääntelyä, ja toisaalta yksityiskohtainen sääntely ei ole korkean kuluttajansuojan tae.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 9.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps  
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok  
jäsen Harry Harkimo kok  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Lauri Ihalainen sd  
jäsen Katri Kulmuni kesk  
jäsen Eero Lehti kok  
jäsen Rami Lehto ps

## **Valiokunnan lausunto TaVL 23/2016 vp**

jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Martti Mölsä ps  
jäsen Arto Pirttilahti kesk  
jäsen Hanna Sarkkinen vas  
jäsen Ville Skinnari sd  
jäsen Antero Vartia vihr  
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller