

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (EU:n kuluttajansuojasäännösten tehokkaampi täytäntöönpano ja nykyaikaistaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (EU:n kuluttajansuojasäännösten tehokkaampi täytäntöönpano ja nykyaikaistaminen) (U 26/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- johtaja Anja Peltonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Niina Harjunheimo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lakimies Timo Niemi, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- asiantuntija Petri Holopainen, Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 11 päivänä huhtikuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, joka koskee neljään EU:n kuluttajansuojadirektiiviin sisältyvien säännösten muuttamista EU:n kuluttajansuojasäännösten täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta (KOM (2018) 185 lopullinen). Muutettaviksi ehdotettavat direktiivit ovat seuraavat:

- neuvoston direktiivi 93/13/ETY kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/6/ETY kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisessa;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista.

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2018 vp

Samanaikaisesti ehdotuksen kanssa annettiin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista sekä direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta (KOM (2018) 184 lopullinen) sekä molempiin direktiiviehdotuksiin liittyvä komission tiedonanto ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” (KOM (2018) 183 lopullinen).

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa kuluttajansuojasäännösten noudattamista sekä nykyaikaistaa eräitä kuluttajansuojasäännöksiä ja poistaa yrityksille aiheutuvia tarpeettomia kustannuksia. Ehdotus pohjautuu komission tekemään ns. REFIT-toimivuustarkastukseen, jossa laaja-alaisesti arvioitiin EU:n kuluttajansuojasäännöksiä, ja kuluttajan oikeuksista annetusta direktiivistä tehtyyn erillisarviointiin. REFIT-toimivuustarkastuksen perusteella komissio katsoi, että EU:n kuluttajansuojasäännökset ovat yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisia, mutta niitä on sovellettava ja valvottava tehokkaammin. Lisäksi arvioinnissa yksilöitiin aloja, joilla EU:n kuluttajansuojasäännöksiä voitaisiin päivittää ja parantaa.

Edellä mainittuihin neljään direktiiviin ehdotetaan lisättäviksi nykyistä tarkempia säännöksiä seuraamuksista direktiivin säännöksiä rikottaessa. Uudet seuraamussäännökset täydentäisivät hiljattain kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/2394 (CPC-asetus) säännöksiä. Erityisesti tavoitteena on luoda aiempaa tehokkaammat, oikeussuhteisemmat ja varoittavammat seuraamukset laajamittaisiin rajat ylittäviin rikkomuksiin.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ja kuluttajan oikeuksista annettuun direktiiviin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi joukko muita muutoksia muun muassa kuluttajan käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen parantamiseksi ja lainsäädännössä havaittujen puutteiden ja epä johdonmukaisuuksien poistamiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee pyrkimystä parantaa EU:n kuluttajansuojasäännösten noudattamista ja säännösten päivittämistä tarkkaan kohdennetusti.

Rikkomusten seuraamusten tarkempi sääntely on johdonmukaista jatkoa uudelle CPC-asetukselle, jolla pyritään turvaamaan valvontaviranomaisille riittävät keinot puuttua rajat ylittäviin rikkomuksiin. Ehdotetuilla säännöksillä täydennettäisiin näihin keinoihin liittyviä säännöksiä erityisesti silloin, kun kyse on rajat ylittävistä laajavaikutuksista EU:n kuluttajansuojasäännösten rikkomuksista. Seuraamuksia koskevassa sääntelyssä tulee valtioneuvoston mukaan kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että kansallisesti on mahdollista säätää seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti. Esimerkiksi rikkomuksen laatuun nähden selvästi ylimitoitettut sanktiot saattavat olla kyseenalaisia perustuslain näkökulmasta. Muutettavat neljä direktiiviä sisältävät hyvin erityyppisiä säännöksiä, joista osa on selkeitä ja yksiselitteisiä ja osa puolestaan joustavia ja tulkinnanvaraisia, eikä ole myöskään ajateltavissa, että minkä hyvänsä säännöksen rikkominen voisi edellyttää sakkoa seuraamuksena niissäkään tapauksissa, kun kyse on laaja-alaisia vaikutuksia omaavasta rajat ylittävästä rikkomuksesta. Myös seuraamusten määrittämisessä ehdotuksen mukaan huomioon otettavien perusteiden yhteensopivuutta viranomaisten toimivaltaa koskevien yleisten periaatteiden kanssa on neuvottelujen kuluessa vielä selvitettävä. Epäselvää on myös se, miten kuluttajaviranomaiset ja tuomioistuimet käytännössä saisivat tiedon eräistä sei-

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2018 vp

koista, jotka niiden on ehdotetun säännöksen mukaan otettava huomioon mahdollisesta seuraamuksesta ja sen tasosta päättäessään.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti myös siihen, että kuluttajan oikeutta saada hyvitystä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevien säännösten rikkomistapauksissa edesautetaan. Valtioneuvosto on kuitenkin huolissaan siitä, että kuluttajan sopimusoikeudelliset oikeussuojakeinot hajautuvat eri EU-säädöksiin ja että ehdotettu sääntely ei ole sopusoinnussa neuvoteltavien muiden sopimusoikeudellisten EU-säännösten kanssa, joiden mukaan oikeus päättää sopimus on vasta viimesijaisesti kuluttajan käytössä oleva oikeussuojakeino. Ehdotettua sääntelyä ei voida sopimusoikeudellisten oikeussuojakeinojen osalta pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ehdotetaan muutoksia myös koskien erilaatuisten tuotteiden harhaanjohtavaa markkinointia. Neuvottelujen kuluessa on pyrittävä selvittämään, ovatko erilaatuisiin tuotteisiin liittyvät erityissäännökset tarpeellisia ja käytännössä toimivia.

Valtioneuvosto kannattaa pääpiirteissään kuluttajan oikeuksista annettuun direktiiviin ehdotettuja muutoksia. Ehdotetuilla muutoksilla linjataan direktiivin soveltamisala osaltaan yhtenäiseksi digitaalisia sisältöjä ja digitaalisia palveluja koskevan valmisteilla olevan direktiivin soveltamisalan kanssa, muutetaan kuluttajan peruuttamisoikeuteen liittyviä säännöksiä molempien sopimusosapuolten kannalta tasapainoisemmiksi sekä lisätään verkossa toimivien markkinapaikkojen läpinäkyvyyttä kuluttajien kannalta.

Valtioneuvosto pyrkii direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti. Ehdotettu oikeusperusta vaikuttaa asianmukaiselta, ja ehdotus on valtioneuvoston näkemyksen mukaan pääosin myös toissijaisuusperiaatteen mukainen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on ehdottanut eräiden kuluttajansuojadirektiivien (direktiivi 93/13/ETY kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista; direktiivi 98/6/EY kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisesta; direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla; direktiivi 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista) muuttamista kuluttajansuojasäännösten täytäntöönpanon tehostamiseksi ja modernisoimiseksi. Täytäntöönpanon tehostamiseen pyritään tiukentamalla rikkomuksia koskevia seuraamuksia. Tavoitteena on luoda aiempaa tehokkaammat, oikeussuhteisemmat ja varoittavammat seuraamukset laajamittaisiin, rajat ylittäviin rikkomuksiin. Talousvaliokunta pitää ehdotetun sääntelyn tavoitteita kannatettavina ja yhtyy valtioneuvoston kantaan seuraavin huomautuksin.

Ehdotuksen mukaan kuluttajaviranomaisilla tai tuomioistuimella tulisi olla oikeus määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tilanteissa, joissa elinkeinonharjoittaja on rikkonut edellä mainittujen neljän direktiivin säännöksiä ja tämä on vahingoittanut tai on omiaan vahingoittamaan sellais-

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2018 vp

ten kuluttajien yhteisiä etuja, joiden asuinpaikka on vähintään kahdessa muussa jäsenmaassa kuin siinä, jossa rikkominen tapahtui, johon elinkeinonharjoittaja on sijoittautunut tai jossa rikkomukseen liittyvä näyttö tai elinkeinonharjoittajan varat sijaitsevat. Maksun enimmäismäärä olisi neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta.

Talousvaliokunta on punninnut kuluttajan asemaa suhteessa nyt säädettävien sanktioiden yleisestävään vaikutukseen ja yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin oikeustilan ennakoitavuuden ja sanktioiden oikeasuhteisuuden kannalta. Tässä arviossa valiokunta on ottanut huomioon, että komissio on esittänyt lisäksi säädettävän myös muista perusteista, jotka olisi otettava huomioon määrättäessä seuraamusta ja sen tasoa. Liikevaihto ei siis olisi ainoa tunnusluku, jota käyttäen seuraamukset määrättäisiin, vaan tarkasteluun otettaisiin muun muassa liikevoiton tyyppisiä seikkoja.

Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä johdonmukaisena kehityskulkuna ja yhdensuuntaisena uuden kuluttajaviranomaisten yhteistyötä koskevan CPC-asetuksen kanssa. Seuraamussääntelyn jatkoneuvotteluissa tulee kuitenkin pitää esillä sitä, kuinka kansallisesti on mahdollista säätää seuraamuksista. Rikkomuksen laatuun nähden ylimitoitettut sanktiot saattavat olla ongelmallisia perustuslakimme näkökulmasta. Lisäksi uusien viranomaisvaltuuksien suhteen tulee varmistaa näiden johdonmukaisuus ja yhteensopivuus muun lainsäädäntömme kanssa.

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin ehdotetaan lisättäviksi säännökset kuluttajan oikeudesta yksilöllisiin oikeussuojakeinoin elinkeinonharjoittajan rikkoessa direktiivin säännöksiä. Sopimusperusteisiin oikeussuojakeinoin sisältyisi vähintään oikeus päättää sopimus yksipuolisesti. Muihin kuin sopimusperusteisiin oikeussuojakeinoin olisi sisällyttävä vähintään oikeus vahingonkorvaukseen.

Talousvaliokunta huomauttaa, että markkinoinnissa annettu tieto vaikuttaa joka tapauksessa siihen, minkä sisältöisenä sopimuksen katsotaan syntyneen ja pidetäänkö elinkeinonharjoittajan suoritusta virheellisenä. Tässä valossa komission esittämille uusille säännöksille oikeudesta yksilöllisiin oikeussuojakeinoin ei näyttäisi olevan välitöntä tarvetta. Valiokunta huomauttaa myös, että ehdotettu sääntely ei ole täysin yhdenmukainen tällä hetkellä neuvoteltavien muiden sopimusoikeudellisten EU-säännösten kanssa, joiden mukaan oikeus päättää sopimus on vasta viimesijaisesti kuluttajan käytössä oleva oikeussuojakeino. Hallinnollisen taakan vähentämisen näkökulmasta jatkoneuvotteluissa voisi olla perusteltua tuoda esille myös mahdollisuus säätää vakioiduista hyvityksistä.

Kuluttajansuojan alalla aineellinen sääntely on nykyään yhä pidemmälle harmonisoitua, mikä on perusteltua rajat ylittävän kaupan volyymin kasvaessa. Ehdotetuilla muutoksilla linjataan direktiivin soveltamisala yhtenäiseksi digitaalisia sisältöjä ja palveluja koskevan valmisteilla olevan direktiivin kanssa sekä lisätään verkossa toimivien markkinapaikkojen läpinäkyvyyttä kuluttajien kannalta. Talousvaliokunta pitää tätä kehityssuuntaa hyvänä, joskaan nyt ehdotetulla sääntelyllä ei pystytä puuttumaan eräisiin kuluttajan kannalta vahingollisiin toimintatapoihin. Suomessa nykytilan merkittävänä tosiasiallisena ongelmana pidetään muun muassa kotimyyntissä esiintyvää ja valitettavasti yleistyvää aggressiivista markkinointitapaa, jossa kuluttaja sitoutetaan mitattilaustyönä tehtävien tavaroiden hankintaan, jossa sopimuksen peruutusmahdollisuutta ei ole. Ongelma on tällä hetkellä erityisen merkittävä taloudellisesti merkittävissä korjaus- ja rakenta-

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2018 vp

mispalveluissa. Talousvaliokunta korostaa myös sopimusten kirjallisen muodon tärkeyttä. Sikäli kun harmonisoitu sääntely näyttää jättävän aukkoja, joita hyödynnetään kuluttajien sitouttamiseksi sellaisiin sopimuksiin, joihin he eivät olisi huolellisen harkinnan jälkeen sitoutuneet, Suomen tulee käyttää ennakkovaikuttamisen keinoja, jotta lainsäädäntöä saadaan muutetuksi paremmin kuluttajaa suojaavaksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 19.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller