

Asia: VN/898/2025

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys käsityö- ja teollisuustuotteiden maantieteellisten merkintöjen suojasta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

”Laki” tarkoittaa tässä lausunnossa ehdotusta käsityö- ja teollisuustuotteiden maantieteellisten merkintöjen suojasta annettavaksi laiksi.

”Asetus” tarkoittaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2023/2411 käsityö- ja teollisuustuotteiden maantieteellisten merkintöjen suojasta ja asetusten (EU) 2017/1001 ja (EU) 2019/1753 muuttamisesta.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) kannattaa sitä, että suomalaiset tuottajat voivat hakea käsityö- ja teollisuustuotteiden maantieteellisten merkintöjen rekisteröintiä suoraan EUIPO:sta. Tukes kannattaa ehdotusta, jonka mukaan tuotteen eritelmämukaisuuden valvonta perustuu Suomessa tuottajien omaan ilmoitukseen ja ylipäänsä, että menettelyt pidetään kansallisesti mahdollisimman kevyinä.

Tukes kannattaa ehdotusta, jonka mukaan Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) toimii kansallisena yhteyspisteenä ja valvoo maantieteellisellä merkinnällä varustetun käsityö- ja teollisuustuotteen vaatimustenmukaisuutta, ennen kuin tuote asetetaan markkinoille. Lisäksi Tukes pitää perusteltuna, että etukäteisen valvonnan tehtävät erotetaan jälkikäteisestä markkinavalvonnasta.

Tukes ei kannata ehdotusta, jonka mukaan Tukes säädetään laissa markkinavalvontaviranomaiseksi. Tukes katsoo, että tehtävä on mm. viranomaisresurssien käytön kannalta tarkoituksenmukaista säätää Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV).

TUKESILLE EHDOTETTU MARKKINAVALVONTATEHTÄVÄ

Lain 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 16) on todettu, että ”Markkinavalvontaa koskeva toimivalta on syytä antaa sellaiselle lainsäädännön noudattamista valvovalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida valvontatoimien perusteena olevia seikkoja ja

toteuttaa valvontaa. Esityksen valmistelun perusteella katsotaan, että turvallisuus- ja kemikaalivirasto olisi sopivin viranomainen toteuttamaan nimenomaan tuotteisiin kohdistuvaa valvontaa, johon sisältyy tuotteiden vaatimustenmukaisuusarviointi.”

(Huomautuksena, että Turvallisuus- ja kemikaaliviraston nimi kirjoitetaan isolla alkukirjaimella ja lyhenne kirjoitetaan ”Tukes”).

Asetuksessa ja laissa tarkoitetut valvontatehtävät koskevat aineettoman omaisuuden suojaa ja eroavat Tukesin nykyisistä tehtävistä. Tukesissa ei ole entuudestaan tämän kaltaisiin tehtäviin vaadittavaa asiantuntemusta tai kokemusta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on kohdassa 5.1.3 tarkasteltu eri vaihtoehtoja markkina- ja valvontaviranomaisen tehtävään. Tukes esittää, että KKV nimetään laissa tarkoitetuksi markkina- ja valvontaviranomaiseksi. KKV:llä on parhaimmat edellytykset ja entuudestaan asiantuntemusta hoitaa tehtävää.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan maantieteellisen merkinnän suojasta (s. 5): ”Rekisteröidyt maantieteelliset merkinnät suojataan kaupalliselta käytöltä, jäljittelyltä ja muilta vääriä käytännöiltä, jotka saattaisivat johtaa kuluttajaa harhaan tuotteen todellisen alkuperän suhteen.” Tukes katsoo, että kyse on tosiasiallisesti harhaanjohtavasta markkinoinnista ja kuluttajien suojan tarve on vastaava, kuin harhaanjohtavan markkinoinnin kohdalla.

Asetuksen 40 artiklassa viitataan mielle-yhtymiin ja mielikuviin, joita kuluttajille voi syntyä. Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa on todettu (s. 12-13), nämä ovat keskeisiä tekijöitä maantieteellisten merkintöjen valvonnassa ja näistä KKV:llä on osaamista ja kokemusta. Asetuksessa säädetty markkina- ja valvontatehtävä kohdistuu osaltaan samanlaisiin mielle-yhtymiin ja mielikuviin, kuin harhaanjohtavan markkinoinnin valvonta. Kuten ehdotuksessa todetaan (s. 13), voimassa olevan kuluttajansuojalain (38/1978) mukaan harhaanjohtavat tiedot voivat liittyä esim. tavarankuuperään.

Lisäksi asetuksen 40 artiklassa käytetään eurooppalaisen keskivertokuluttajan käsitettä. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi (2005/29/EY) pantiin Suomessa täytäntöön mm. kuluttajansuojalain 2 luvun muutoksella (561/2008). Muutoksen perusteluissa (HE 32/2008 vp) todetaan kohdassa 3.2, että ”Lähtökohtana olisi, että menettelyn sopimattomuutta arvioidaan tavallisen kuluttajan, direktiivin käsittein ”keskivertokuluttajan”, näkökulmasta. Kuten muussa kuluttajansuojalainsäädännössä, myös kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksissä ehdotetaan kuitenkin myös vastaisuudessa käytettäväksi käsitettä ”kuluttaja” direktiivissä käytetyn ”keskivertokuluttaja” käsitteen sijasta. Keskivertokuluttajan käsitteen käyttöön ottaminen ehdotetussa luvussa olisi omiaan aiheuttamaan sekaannusta ottaen huomioon, että keskivertokuluttajalla tarkoitetaan asiallisesti samaa kuin kuluttajalla muualla lainsäädännössä.”

KKV:llä on siten entuudestaan asiantuntemusta valvonnasta, joka koskee harhaanjohtavia tietoja tuotteiden alkuperästä. Lisäksi KKV:n tehtävänä on voimassa olevan lainsäädännön nojalla arvioida lainsäädännön vaatimuksia ”keskivertokuluttajan” (kuluttajan) näkökulmasta. Tukes on neutraali valvontaviranomainen, jonka tehtävänä ei ole pelkästään tai edes korostuneesti vaatimustenmukaisuuden valvonta kuluttajien näkökulmasta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 13) viitataan siihen, että Tukesin ja KKV:n roolit täydentäisivät toisiaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että joissakin tapauksissa samaa maantieteellistä merkintää koskevaa valvonta-asiaa käsiteltäisiin samanaikaisesti sekä Tukesissa että KKV:ssä.

Ääritapauksissa tämä johtaa kahteen erilaiseen lopputulokseen ja on joka tapauksessa epätarkoituksenmukaista viranomaisresurssien käyttöä.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan (s. 9) markkinavalvontatehtävä on tarkoituksenmukaista säätää Tukesille, koska se mahdollistaa eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (markkinavalvontalaki, 1137/2016) soveltamisen. Tukes huomauttaa, että markkinavalvontalain 4 §:ään on lain voimassaolon aikana lisätty useita kertoja uusia valvontaviranomaisia. KKV voidaan lisätä valvontaviranomaiseksi käsityö- ja teollisuustuotteiden maantieteellisten merkintöjen suojasta annetun lain osalta. Kuluttajansuojaviranomaisilla on jo nykyisin vastaavanlaisia toimivaltuuksia (s. 13), kuin mistä markkinavalvontalaissa säädetään.

TUKESIN NYKYISET TEHTÄVÄT

Hallituksen esityksen luonnoksessa viitataan (s. 8) Tukeisiin ”pääasiallisena markkinavalvontaviranomaisena”. Lainsäädännössä ei käytetä tällaista termiä. Tukes ei ole Suomen pääasiallinen markkinavalvontaviranomainen, vaan samanlainen markkinavalvontaviranomainen, kuin esim. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea) omilla toimialoillaan. Markkinavalvontalain 4 §:ssä Tukesin roolista on säädetty muista poikkeavalla säädösteknisellä rakenteella, koska Tukes oli alkuperäisessä laissa tarkoitettu ainoa markkinavalvontaviranomainen ja muita viranomaisia on lisätty lakiin myöhemmin.

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 8–9) viitataan Tukesin toimialaan kuuluvaan jalometallivalvontaan ja todetaan, että käsityö- ja teollisuustuotteiden valvonnassa olisi kyse pitkälti tämän tyyppisestä tuotteiden vaatimustenmukaisuuden valvonnasta. Luonnoksessa todetaan myös, että jalometallituotteita koskevien vaatimusten valvontaan sisältyy tuotteiden aitous. Käsityö- ja teollisuustuotteiden maantieteellisten merkintöjen suojaa koskeva valvonta eroaa kuitenkin Tukesin jalometallivalvonnasta.

Jalometallituotteiden valvonnassa ei ole kyse harhaanjohtavien aitousväitteiden tai aitouteen liittyvien mielikuvien arvioinnista. Jalometallituotteista annetussa laissa (1029/2000) on säädetty tarkkaan pitoisuusvaatimuksista, jotka ovat kunkin jalometallin osalta aina samat. Pitoisuudet voidaan todentaa teknisesti, jolloin valvonnassa voidaan yksiselitteisesti todeta, täyttääkö tuote pitoisuusvaatimukset vai ei.

Toisin kuin hallituksen esityksen luonnoksessa viitataan, jalometallivalvonnassa on kyse myös turvallisuudesta. Jalometallivalvonnassa varmistetaan mm., ettei jalometallituotteissa ole raskasmetalleja tai muita kiellettyjä aineita, kuten allergisoivaa nikkeliä.

Tukesilla on toimivalta määrätä seuraamusmaksuja jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (265/2022) nojalla. Tehtävä liittyy jalkineiden ja tekstiilituotteiden valmistusmateriaaleihin sekä vaatimuksiin, jotka koskevat valmistusmateriaalimerkintöjen ulkoasua, erottuvuutta ja sijoittamista.

Markkinavalvontatehtävä siirrettiin vuonna 2021 KKV:ltä Tukesille. Siirron perusteena oli se, että kyseisten tuotteiden markkinavalvonta on suurimmalta osin teknistä ja edellyttää mahdollisuuksia muun muassa laboratoriokokeisiin. Tämän tyyppisen yksityiskohtaisen, teknisen valvonnan ei katsottu olevan tarkoituksenmukaista kuluttaja-asiamiehen resurssien käyttöä (HE 154/2020 vp, s. 9). Kyseessä on siten ennen kaikkea teknisten vaatimusten valvonta eikä harhaanjohtavien mielikuvien arviointi.

Maantieteellisten merkintöjen valvonta on luonteeltaan hyvin erilaista verrattuna jalometallivalvontaan tai jalkineiden ja tekstiilituotteiden merkintävaatimusten valvontaan. Se edellyttää omanlaistaan erityisosaamista, joka koskee harhaanjohtavien tietojen valvontaa. Vastaavalla tavalla, kuin hallituksen esityksessä 154/2020 vp on todettu, laissa tarkoitettu harhaanjohtavien tietojen valvonta ei olisi Tukesin resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 17) todetaan, että ”Markkinaevalvontalaki mahdollistaa valvonnan ulottamisen myös sähköiseen kaupankäyntiin, mihin EU:n digipalveluasetus ((EU) 2022/2065) antaa lisäkeinoja.” Tukes huomauttaa, että digipalveluasetuksen pääasiallinen valvoja Suomessa on Traficom, mutta tiettyjä velvoitteita valvovat kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu. Tukes ei ole digipalveluasetuksen mukainen valvontaviranomainen.

FINAS-AKKREDITOINTIPALVELUN ASEMA

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan (s. 8), että ”Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimii myös riippumattomana kansallisena pätevyys- eli akkreditointielimenä.”

Tukes esittää, että lause poistetaan. Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta annetun lain (1261/2010) 2 a §:ssä on säädetty, että akkreditointijärjestelmään liittyvistä tehtävistä huolehtii kansallisena akkreditointielimenä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston akkreditointiyksikkö (FINAS-akkreditointipalvelu). Vaikka FINAS-akkreditointipalvelu on Tukesin yksikkö, se toimii Tukesista riippumattomana ja itsenäisesti, kuten asetus (EY) N:o 765/2008 edellyttää. Asetuksen mukaan kansallisen akkreditointielimen velvollisuudet ja tehtävät on erotettava selkeästi muiden kansallisten viranomaisten velvollisuuksista ja tehtävistä. Tämä koskee myös nyt kysymyksessä olevassa ehdotuksessa tarkoitettuja tehtäviä.

Tukes toteaa, että siten myöskään Tukes ei ”toimi sertifiointi- tai akkreditointijärjestelmissä” (s. 13). Kuten edellä on todettu, se on asetuksen (EY) N:o 765/2008 mukaan yksiselitteisesti kiellettyä.

MARKKINAVALVONTAVIRANOMAISEN RESURSSITARPEET

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan viranomaisvaikutuksista (s. 10), että ”varsinaisesta markkinaevalvonnasta sekä lainsäädännön täytäntöönpanosta aiheutuisi komission vaikutusarvion mukaan 3900 euron vuosittainen kulu.” Tukes pitää arviota selvästi liian alhaisena. Tukes katsoo, että arvio ei ole realistinen ainakaan Suomen osalta, koska Suomessa ei ole entuudestaan kansallista käsityö- ja teollisuustuotteiden nimisuojaajajärjestelmää.

Vaikka Suomessa olisi vain vähän suojattuja tuotteita, on huomattava, että markkinaevalvontatehtävä ei rajoitu pelkästään suomalaisiin suojattuihin nimikkeisiin, Valvottavaksi voivat tulla kaikki nimikkeet, joita asetuksella suojataan. Tällöin myöskään markkinaevalvontaa koskevia kustannuksia ei voida laskea ainoastaan sen perusteella, mitä odotuksia kohdistuu suomalaisten nimikkeiden määrään.

Yhteistyö markkinaevalvontaviranomaisen ja PRH:n välillä on keskeistä, jotta asetuksen ja lain tarkoitus toteutuu. Myös tämä yhteistyö vaatii resursseja.

Tukesin osalta markkinaevalvontatehtävä tarkoittaisi esim. sitä, että asianhallintajärjestelmiä olisi muutettava ja verkkosivuille olisi tuotettava materiaalia. Koska Tukesissa ei ole entuudestaan

osaamista puhtaasti harhaanjohtavien tuotetietojen valvonnasta, tehtävä vaatisi resursseja osaamiseen hankkimiseen. Kyseessä olisi tehtäväkokonaisuus, joka vaikuttaisi sisäisiin prosesseihin ja järjestelmiin, eivätkä tehtävän vaikutukset voi siten perustua vain yhden tapauksen käsittelykustannuksiin.

Vaikka valvontatapauksia tulisi käsiteltäväksi lukumäärällisesti vähän, on otettava huomioon, että tällaisissa matalan volyymin tuoteryhmissä yksittäiskustannus on huomattavan korkea verrattuna tuoteryhmiin, joissa on suuremmat volyymit. Työmäärä on huomattava suhteessa vaikuttavuuteen.

Tukesin resurssitilanne on vaikea. Jos Tukes ei saisi lisäresursseja ehdotettua markkina- ja valvontatehtävää varten, tehtävä veisi resursseja sellaisilta valvontasektoreilta, joissa turvallisuus on keskeistä ja joissa riskit hengelle ja terveydelle voivat olla merkittäviä.

MARKKINAVALVONTALAIN SOVELTAMINEN

Riippumatta siitä, mikä viranomaisen nimetään markkina- ja valvontaviranomaiseksi, Tukes kannattaa lain 6 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan markkina- ja valvontaviranomaisen valvontakeinoista säädetään markkina- ja valvontalaissa. Myöskään markkina- ja valvontaviranomaisen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että yksittäisiä markkina- ja valvontalain keinoja sisällytettäisiin lakiin tai joitakin keinoja jätettäisiin sen ulkopuolelle. Tällöin sääntely olisi otettava viranomaisen valvontaprosesseissa huomioon yksilöidysti ja sitä varten olisi räätälöitävä menettelyjä, asiakirjoja jne. Seuraamusten osalta Tukes katsoo, että markkina- ja valvontalain 28 §:n mukainen uhkasakko on riittävä.

Lain 6 §:n 2 momentin perusteluissa viitataan (s. 17) muun muassa markkina- ja valvontalain 6 §:ään, jonka mukaan markkina- ja valvontaviranomaisen on hoidettava tehtävänsä tehokkaalla ja riskinarviointiin perustuen mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Markkina- ja valvontalain 6 §:n nojalla valvontaviranomainen voi riskinarvioinnin perusteella asettaa tietyt tapaukset käsittelyjärjestyksessä etusijalle. Valvontaviranomainen ei voi kuitenkaan vaikuttaa sille tulevien ilmoitusten määrään ja kaikki ilmoitukset on käsiteltävä. Tältä osin on huomattava, että laissa tarkoitettu markkina- ja valvontatehtävä ei rajoitu vain suomalaisiin nimikkeisiin, vaan se koskee kaikkia suojattuja maantieteellisiä merkintöjä koko EU:n alueella.

Yksityiskohtaisena huomiona, että lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentista puuttuu sana ”lain”:
”Markkina- ja valvontaviranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tämän [lain] lisäksi eräiden tuotteiden markkina- ja valvonnasta annetussa laissa (1137/2016).”

MERKINTÖJEN KÄYTÖN SEURANTA

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan (s. 8), että markkina- ja valvontaviranomaisen tulee seurata maantieteellisten merkintöjen käyttöä markkinoilla, mukaan lukien sähköisessä kaupankäynnissä. Velvollisuus mainitaan myös 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Velvoite perustuu asetuksen 54 artiklaan. Jos tehtävässä on kysymys selvittämisestä, joka on jotain enemmän, kuin markkina- ja valvonnan kannalta välttämätöntä selvittämistä, tästä tulisi säätää nimenomaisesti lain 6 §:ssä. Jos kyse on tavanomaisesta markkina- ja valvontaan liittyvästä selvittämisestä, tästä voisi selvyden vuoksi mainita pykälän perusteluissa.

REKISTERÖINNIN PERUUTTAMINEN

Asetuksen 32 artiklan 4 kohdan mukaan mm. jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi esittää rekisteröinnin peruuttamispyynnön. Peruuttamismenettelyssä noudatetaan soveltuvin osin rekisteröintiä koskevaa menettelyä. Koska Suomessa sovellettaisiin asetuksen tarkoittamaa suoraa rekisteröintiä, lain perusteluissa voitaisiin selvyiden vuoksi mainita, mitä suora rekisteröintimenettely merkitsee käytännössä rekisteröinnin peruuttamismenettelyssä. Samalla olisi hyvä selventää, onko markkina- ja valvontaviranomaisella roolia rekisteröinnin peruuttamisessa tai millainen rooli on.

SÄHKÖISEN VIESTINNÄN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTOS

Tukes ehdottaa, että sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 3 §:n muutoksen perusteluissa todettaisiin selvyiden vuoksi, että 169 §:n mukainen toimivaltainen viranomainen on Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom).

Lounema Tomi
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Karjalainen Sanna-Mari
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes