

Perusmuistio – Ehdotus vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiiviksi (direktiivien 2005/29/EC ja 2011/83/EU muuttaminen)

Eduskuntatunnus

U 37/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi maaliskuussa 2022 ehdotuksen vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiiviksi (COM(2022) 143 final; jäljempänä ehdotus tai direktiiviehdotus). Ehdotusta on käsitelty Ranskan, Tšekin ja Ruotsin puheenjohtajuuskausilla.

Puheenjohtaja (Ruotsi) sai toukokuussa 2023 Coreper-mandaatin kolmikantaneuvotteluiden käynnistämiseksi puheenjohtajan kompromissiehdotuksen pohjalta. Nykyisen pöytäkirjan Espanjan tavoitteena on, että sen puheenjohtajakauden aikana direktiivistä säädetään yhteisymmärrys Euroopan parlamentin (EP) kanssa.

Perusmuistio on laadittu nelisaraketaulukon pohjalta (asiakirja ST 9374 2023 INIT). Nelisaraketaulukko sisältää tässä vaiheessa komission ehdotuksen, neuvoston poliittisen yhteisymmärryksen ja Euroopan parlamentin direktiiviehdotukseen tekemät muutosehdotukset.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä ehdotukseen aikaisemmin U-kirjelmässä U 37/2022 vp. Kolmikantaneuvottelujen varten Suomen kantoja täsmennetään seuraavasti:

- Valtioneuvosto suhtautuu yhä pääsääntöisesti myönteisesti UCP-direktiiviin ehdotettuihin muutoksiin, mutta toteaa tarkennukseksi, että kolmikantaneuvottelujen kuluessa on varmistettava ehdotuksen yhteensopivuus ja johdonmukaisuus erityisesti vihreät väittämät -direktiiviehdotuksen (COM/2023/166 final) ja korjauttamisoikeutta koskevan direktiiviehdotuksen (COM/2023/155 final) kanssa. Päälekkäistä sääntelyä tulee pyrkiä välttämään seikoista, joista jo säädetään tai tul-laan todennäköisesti säätämään muissa vireillä olevissa aloitteissa.

- Lisäksi valtioneuvosto toteaa UCP-direktiivin liitteen I (ns. musta lista) osalta, että mustan listan kohtien tulee olla riittävän yksiselitteisiä ja selkeitä. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että elinkeinonharjoittajalle voidaan määrätä seuraamusmaksu sen käyttäessä mustassa listassa tarkoitettua menettelyä. On myös tarpeen arvioitava, onko UCP-direktiivi kaikissa ehdotetuissa mustan listan kohdissa oikea sääntelykonteksti, onko kaikissa ehdotetuissa kohdissa perusteltua säilyttää vastuu tavaran tai palvelun kuluttajalle tarjoavalle elinkeinonharjoittajalle (myyjätahon ja valmistajan välinen vastuunjako) ja ovatko ehdotetut kohdat laajuudeltaan perusteltuja suhteessa niillä tavoiteltaviin hyötyihin.
- Erityisesti valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan neuvottelujen kuluessa siihen, että ainakaan mustaan listaan ehdotettuja kohtia 13a (rivi 129a), 23e (rivi 132), 23ea (rivi 132a), 23gb (rivi 134b), 23ia (rivi 136a) ja 23ib (rivi 136b) ei sisällytetä direktiiviin tai että niiden sisältöä olennaisesti muutetaan.
- Valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan siihen, ettei nyt neuvoteltavaan direktiiviehdotukseen lisätä pimeitä käytäntöjä (ns. dark pattern -kiellot) koskevaa sääntelyä (kohta 7a (rivi 127c)). Voimassa olevan UCP-direktiivin nojalla pystytään puuttumaan eräisiin pimeisiin käytäntöihin, minkä lisäksi muun muassa EU:n digipalvelusäädös (DSA), jota sovelletaan 17.2.2024 alkaen, sisältää sääntelyä pimeistä käytännöistä. Pimeitä käytäntöjä koskeva sääntelykokonaisuus ja uuden sääntelyn tarve tulisi kokonaisuudessaan arvioida komission digitaalinen oikeudenmukaisuus -toimivuustarkastelun yhteydessä.
- Valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan siihen, että nyt neuvoteltavassa direktiiviehdotuksessa jäsenvaltiolle tai sen osoittamalle kansalliselle viranomaiselle ei asetettaisi velvollisuutta todentaa kolmansien osapuolten pätevyys ja riippumattomuus sertifiointijärjestelmien yhteydessä. Tällaisen viranomaistehtävän tarpeellisuutta ja vaikutuksia tulisi arvioida perusteellisesti esimerkiksi vihreät väittämät -direktiiviehdotuksen yhteydessä.
- Valtioneuvosto toteaa, että kuluttajaoikeusdirektiivin muutosten yhteydessä on varmistuttava siitä, että sopimusta edeltävien tietojen antaminen tai muut tiedonantovaatimukset eivät johda siihen, että elinkeinonharjoittajien tulisi ilmoittaa lakisääteisen virhevastuun täsmällinen kestoaika, sillä Suomessa lakisääteiselle virhevastuulle ei ole asetettu tiettyä kestoaikaa, kuten kahta vuotta, vaan sen pituus riippuu tavaran ja siinä havaitun virheen laadusta.
- Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ennen sopimuksen tekemistä kuluttajalle annettavien tietojen lisäämiseen verrattuna neuvoston yleisnäkemykseen, sillä mittavat ennakkotiedonantovelvoitteet lisäävät riskiä siitä, että kuluttajat eivät enää perehdy lainkaan annettuihin tietoihin tai että he eivät kykene enää erottamaan tiedoista päätöksentekonsa kannalta keskeisimpiä tietoja. Lisäksi uudet tiedonantovelvollisuudet aiheuttavat elinkeinonharjoittajille hallinnollista taakkaa samoin kuin kustannuksia, jotka ainakin osittain siirtyisivät kuluttajien maksettavaksi. Sanottu koskee sekä UCP- että kuluttajaoikeusdirektiiviin mahdollisia muutoksia.
- Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että kaupallisesta kestävyystakuusta kertovasta harmonisoidusta graafisesta merkistä säädetään tarkemmin alemman asteisin säädöksin.

Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksella muutettaisiin kahta olemassa olevaa kuluttajansuojadirektiiviä; sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä (2005/29/EY, UCP-direktiivi) sekä direktiiviä kuluttajien oikeuksista (2011/83/EU, kuluttajaoikeusdirektiivi).

Uutta olisi muun ohella se, että totuudenvastainen tai harhaanjohtava tieto voisi jatkossa koskea myös esimerkiksi tuotteen ympäristö- tai sosiaalisia vaikutuksia, kestävyyttä sekä korjattavuutta. Lisäksi harhaanjohtavia menettelyitä koskevaa sääntelyä täydennettäisiin siten, että harhaanjohtavuus voisi koskea myös tulevaa ympäristönsuojelullista tasoa koskevan ympäristövaihteen esittämistä tai sellaisten etujen mainostamista kuluttajille, joita pidetään yleisen käytännön mukaisina merkityksellisillä markkinoilla.

Lisäksi tietoja, jotka on annettava kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä koti- ja etämyynissä tai muussa kuin koti- ja etämyynissä, ehdotetaan täydennettäväksi. Uutta olisi esimerkiksi tietojen antaminen kaupallisen kestävyystakuun saatavuudesta ja kestosta.

Komission direktiiviehdotuksen sisältöä ja Suomen kantoja on kuvattu tarkemmin U-kirjelmässä (U 37/2022 vp).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 ja 169 artiklat. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on IMCO, raportoiija Biljana Borzan (HR, S&D). Lausuntovaliokuntana on ENVI, raportoiija Edina Tóth (HU, NI).

Euroopan parlamentin ehdottomat merkittävimmät muutokset verrattuna komission ehdotukseen (ja neuvoston yleisnäkemykseen):

UCP-direktiivi

Sertifiointijärjestelmä (rivi 54):

EP:n ehdotus vaikuttaa edellyttävän, että jäsenvaltioiden tulisi todentaa kolmansien osapuolten (ts. tahojen, jotka valvovat, että sertifiointijärjestelmän omistaja noudattaa vaadittuja standardeja ja edellytyksiä) pätevyys ja riippumattomuus (ks. erit. iv-kohta).

Musta lista (rivit 122–136b):

EP:n ehdotus sisältää useita lisäehdotuksia mustan listan uusiksi kohdiksi. Näistä voidaan mainita muun ohella seuraavat (ts. kiellettyä olisi):

- rivi 127a: 4ba. Päästökompensatioon perustuva väittämä, että tavaralla on neutraali, vähenevä, kompensoitu tai positiivinen vaikutus ympäristöön kasvihuonekaasupäästöjen suhteen.
- rivi 127b: 4bb. Sellaisen ympäristövaihteen esittäminen, jota ei voida perustella lakisääteisten vaatimusten mukaisesti.
- rivi 127c: 7a. i) Annetaan näkyvämpi asema tietyille valinnoille, kun verkkopalvelun vastaanottajaa pyydetään tekemään päätös. ii) Tehdään palvelun lopettamismenettelystä huomattavasti raskaampi kuin siihen liittymisestä.
- rivi 129a: 13a. Sellaisen tavaran kaupan pitäminen, joka on samanlainen tai näennäisesti samanlainen kuin yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa kaupan pidetty toinen tavara, vaikka näillä tavaroilla on erilainen koostumus tai ominaisuudet, joita ei ole selvästi merkitty pakkaukseen siten, että ne ovat kuluttajan nähtävissä.

- rivi 131a: 23da. Sen ilmoittamatta jättäminen kuluttajalle selkeästi ja ymmärrettävästi, että päivitys ei ole välttämätön tuotteen sopimuksenmukaisuuden säilyttämiseksi.
- rivi 132: 23e. Sellaisen ominaisuuden käyttöönotto, jolla rajoitetaan tavaran kestävyyttä.
- rivi 132a: 23ea. Tavarankaupankäytön pitäminen ratkaisematta tavaran ennenaikaiseen vikaantumiseen johtavaa suunnitteluongelmaa kohtuullisen ajan kuluessa ongelman havaitsemisesta.
- rivi 134: 23g. Sellaisen tavaran kaupankäytön pitäminen, joka ei ole korjauskelpoinen lakisääteisten vaatimusten mukaisesti tai sellainen kaupankäytön pitäminen, jossa kuluttajalle ei ilmoiteta, että tavaraa ei voi korjata.
- rivi 134a: 23ga. Varaosien puuttumisesta ja muista korjaamiseen liittyvistä rajoituksista ilmoittamatta jättäminen kuluttajalle.
- rivi 134b: 23gb. Sen ilmoittamatta jättäminen kuluttajalle, että elinkeinonharjoittaja kieltäytyy korjaamasta tuotetta, jota ovat aiemmin korjanneet riippumattomat ammattilaiset, muut kuin ammattilaiset tai käyttäjä.
- rivi 135: 23h. Sellaisen tavaran kaupankäytön pitäminen, joka edellyttää tavaran kuluviiden osien korvaamista aikaisemmin kuin teknisistä syistä on tarpeen.
- rivi 136: 23i. Sellaisen tavaran kaupankäytön pitäminen, joka on suunniteltu rajoittamaan toimivuuttaan, kun käytetään kuluviiden osia, varaosia tai tarvikkeita, joita alkuperäinen tuottaja ei ole toimittanut.
- rivi 136a: 23ia. Sama tuottaja tai elinkeinonharjoittaja tarjoaa samaa tuotetta epäedullisin ehdoin tai lyhyemmällä kaupallisella takuuajalla yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, mikä johtaa kuluttajien kannalta epäedulliseen tilanteeseen.
- rivi 136b: 23ib. Sellaisen tavaran kaupankäytön pitäminen, joka ei ole unionin tuotelainsäädännön vaatimusten mukainen.

Muuta

EP ehdottaa, toisin kuin komissio tai neuvosto, että voimassa olevan UCP-direktiivin 6 artiklan 2 kohdan c alakohta korvattaisiin seuraavasti:

- sellaisen tavaran markkinointi jossakin jäsenvaltiossa, jolla on näennäisesti samanlainen esitystapa kuin toisella tavaralla, jota markkinoidaan toisissa jäsenvaltioissa samalla merkillä, tavaramerkillä tai nimityksellä, vaikka kyseisen tavaran koostumuksessa tai ominaisuuksissa, mukaan lukien sen aistinvarainen profiili, on eroja. (rivi 66a)

Lisäksi EP ehdottaa, että 6 artiklan 2 kohtaan lisättäisiin uusi e a) alakohta, joka kuuluisi seuraavasti:

- käytännöt, jotka tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti vääristävät tai todennäköisesti heikentävät palvelun vastaanottajien itsemääräämisoikeutta, päätöksentekoa tai valintaa verkkorajapinnan tai sen osan rakenteen, suunnittelun tai toimintojen kautta. (rivi 69a)

Kuluttajaoikeusdirektiivi

Lakisääteisen virhevastuun keston ilmoittaminen ja sen yhteys kaupalliseen kestävyys-takuuseen:

EP:n ehdotukset poikkeavat sanotuilta osin useissa kohdissa komission ehdotuksesta ja neuvoston yleisnäkemyksestä (erityisesti voidaan mainita rivit 86, 92a, 95 ja 121a). Toisin kuin esimerkiksi neuvoston yleisnäkemyksessä, EP:n ehdotuksessa edellytetään lakisääteisen virhevastuun kestoajan ilmoittamista.

Tiedonantovelvoitteiden täyttämistapa:

EP lähestyy tiedonantovelvoitteiden täyttämistä ankarammin kuin komissio tai neuvosto. EP edellyttäisi, että tuottajan on asetettava kaikki asiaankuuluvat tiedot elinkeinonharjoittajan saataville (rivit 92c ja 101b). Komission ehdotus ja neuvoston yleisnäkemykset (ks. rivit 86, 88-89, 92, 95, 97 ja 101) taas lähtevät siitä, että elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuus kuluttajille ulottuu vain niihin seikkoihin, joista tuottaja on asettanut tiedot saataville (ts. tuottajalle ei aseteta erillistä tiedonantovelvollisuutta).

Kansallinen valmistelu

Luonnosta U-jatkokirjeeksi on käsitelty kilpailukykyjaoston (EU 8), energia- ja Euratom- jaoston (EU 21) sekä ympäristöjaoston (EU 23) kirjallisessa menettelyssä 22.6.-29.6.2023. Oikeusministeriö on lisäksi 16.6.2023 järjestänyt keskeisimmille sidosryhmille kuulemistilaisuuden. Jaostokäsittelyn ja kuulemistilaisuuden pohjana on ollut puheenjohtajan 15.5.2023 toimittama nelisaraketaulukko (ST 9374 2023 INIT).

Eduskuntakäsittely

U 37/2022 vp, TaVL 30/2022 vp, SuVEK 79/2022 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia kuluttajansuojalain (38/1978) 2 lukuun, jossa säädetään markkinoinnista ja menettelyistä asiakassuhteissa. Direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia lisäksi kuluttajansuojalain kotimyyntiä ja etämyyntiä koskevaan 6 lukuun.

Muutostarpeita kohdistuisi myös kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa annettuun valtioneuvoston asetukseen (601/2008), jota olisi tarpeen täydentää lukuisilla uusilla ympäristöseikkoihin liittyvillä kohdilla.

Direktiiviehdotus edellyttäisi myös muutoksia lakiin kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista (566/2020) siltä osin kuin laissa säädetään elinkeinonharjoittajalle määrättävästä seuraamusmaksusta tämän rikkoessa kuluttajansuojasäännöksiä.

Direktiiviehdotus koskee kuluttajansuojaa, joten se kuuluu valtakunnan lainsäädäntöön Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 kohdan mukaisesti.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotus parantaisi kuluttajien mahdollisuuksia tehdä luotettavampaan ympäristötietoon perustuvia päätöksiä. Tältä osin vaikutukset riippuvat kuitenkin siitä, missä määrin kuluttajat ymmärtävät saamansa tiedon merkityksen tai ylipäänsä perehtyvät saamiinsa tietoihin.

Erityisesti direktiiviin 2005/29/EY ehdotetut muutokset tasapuolistaisivat yritysten välisiä toimintaedellytyksiä, koska muutosten perusteella voitaisiin tehokkaammin puuttua joidenkin markkinatoimijoiden käyttämiin sopimattomiin menettelyihin.

Ehdotetut uudet tiedonantovelvollisuudet aiheuttavat elinkeinonharjoittajille hallinnollista taakkaa samoin kuin kustannuksia, jotka ainakin osittain siirtyisivät kuluttajien maksettavaksi.

Asiakirjat

Nelisaraketaulukko (en) 15. toukokuuta 2023 (ST 9374 2023 INIT; 2022/0092(COD)) on saatavilla osoitteessa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9374-2023-INIT/en/pdf>

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Jussi Päivärinne, OM, etunimi.sukunimi@gov.fi, +358 29 515 0122

VAHVA-tunnus

EU/707/2022