

Asia: VN/10618/2024

Lausuntopyyntö: Kuluttajansuojalain uudistaminen vihreän siirtymän edistämiseksi – Työryhmän mietintö

1. Yleiset huomionne

Elintarviketeollisuusliitto ry (ETL) kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä, joka koskee vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin kansallista täytäntöönpanoa.

ETL pitää vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin tavoitteita harhaanjohtavan markkinoinnin ehkäisemiseksi lähtökohtaisesti tarpeellisina ja kannatettavina. Kuluttajien luottamus ympäristöväittämiin ja kestävyysmerkintöihin on tärkeä säilyttää, mutta huonosti toteutetulla ja tulkinnanvaraisella sääntelyllä ei tule luoda toimintaympäristöä, jossa yritykset eivät uskalla viestiä vastuullisuustyöstään. Tämä vain heikentäisi kuluttajien tiedonsaantia ja vastuullisten valintojen mahdollisuuksia. On olennaista, että sääntely toteutetaan tavalla, joka mahdollistaa kaiken kokoisten yritysten vastuullisuustyöstä viestimisen ilman kohtuuttomia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

2. Vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin täytäntöönpano

Komissio on ilmoittanut, että direktiivin voimaantulon jälkeen 27.9.2026 alkaen kaikkien kuluttajille tarjolla olevien tuotteiden, pakkausten tai palveluiden tulee olla uusien merkintöjä ja väittämiä koskevien vaatimusten mukaisia. ETL esittää painavan huolen varastoissa oleviin tuotteisiin ja pakkauksiin liittyen. Siirtymäajan puute uhkaa aiheuttaa merkittäviä tarpeettomia kustannuksia, direktiivin tavoitteiden vastaisia ympäristövaikutuksia tarpeettoman hävikin syntymisestä sekä riskin toimituskatkoksista.

Elintarvikepakkauksissa käytetään runsaasti erilaisia tuotteiden ja raaka-aineiden valmistustapoja kuvaavia merkintöjä. On epärealistista edellyttää, että merkinnät olisivat uuden sääntelyn mukaisia 27.9.2025, kun tulkintoihin liittyy edelleen epäselvyyksiä ja lainsäädännön toimeenpano on kesken. Direktiivin soveltamisala on laaja ja siihen liittyy vielä runsaasti avoimia kysymyksiä. Muun muassa

kansallisesti laajasti käytettyjen vastuullisuusmerkkien kohtalo on epäselvä, samoin kuin se, mikä luetaan kestävyysmerkinnäksi tai -väittämäksi.

Pakkausmateriaalien päivittäminen vie käytännössä useita kuukausia tai jopa vuosia. Sääntely ulottaa ympäristöväittämien määritelmän myös markkinointi- ja tuotenimiin, joiden muuttaminen vie myös aikaa. Pakkausmateriaalien päivittäminen on elintarviketeollisuudelle merkittävä panostus. Elintarvikepakkauksiin liittyen on tulossa päivitystarpeita lähivuosina myös muun sääntelyn kautta. ETL pitää erityisen tärkeänä uusien sääntelyvaatimusten yhteensovittamista, jotta toistuvat muutokset pakkauksiin eivät heikennä kotimaisten yritysten kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla.

Lisäksi on ratkaisevan tärkeää, että Suomen kansallinen toteutus ei ole tiukempi tai aikataulullisesti nopeampi kuin muiden EU-maiden. Mikäli Suomi ylittää direktiivin vaatimukset tai ottaa sen käyttöön etuajassa, vaarana on suomalaisyritysten kilpailukyvyn heikentyminen.

2.1 Muutokset kuluttajansuojalakiin

Kuluttajansuojalakiin lisättävän uuden 2 luvun 6 b § 1 momentissa todetaan, että jatkossa ei saisi käyttää ympäristöväittämää tulevasta ympäristönsuojelullisesta tasosta ilman selkeitä, puolueettomia ja julkisesti saatavilla olevia sitoumuksia. Mainitun kohdan 2 momentin osalta todetaan, että sitoumukset tulee esittää yksityiskohtaisessa ja toteutuskelpoisessa täytäntöönpanosuunnitelmassa sisältäen arvio sen toteuttamiseksi tarvittavista resursseista ja muista suunnitelman toteuttamisen kannalta olennaisista seikoista. Suunnitelmaa ei tarvitsisi esittää erillisenä dokumenttina, vaan se voidaan esittää esimerkiksi osana elinkeinonharjoittajan kestävyysraportointia.

Kirjaus on kannatettava päällekkäisen raportoinnin välttämisen näkökulmasta. ETL haluaa kuitenkin huomauttaa, että esimerkiksi kestävyysraportointidirektiivi (CSRD) on parhaillaan muutosten alla. On tärkeää varmistaa, että sen mukainen tai muut sitoumukset, kuten tieteeseen perustuvat ilmastotavoitteet -aloite (SBTi), täyttävät edellytetyn täytäntöönpanosuunnitelman vaatimukset. Niitä tulee voida tulevaisuudessakin esittää ja varmentaa esimerkiksi osana muuta kestävyysraporttia. Tämä on tärkeää, jotta vältetään päällekkäinen raportointi ja varmistetaan, ettei kirjaus muodosta ristiriitaa muun sääntelyn vaatimusten kanssa.

Lisäksi mietinnön kuluttajansuojalakiin lisättävän uuden 2 luvun 6 b § 2 momentissa todetaan, että elinkeinonharjoittajan olisi huolehdittava myös siitä, että riippumaton ulkopuolinen asiantuntija todentaa täytäntöönpanosuunnitelman edistymisen. ETL katsoo tärkeäksi, että varmennuksen laajuus ja toteutustapa määritellään selkeästi. Sen johdosta yrityksille ei tule aiheuttaa uusia kohtuuttomia kustannuksia eikä syntyä tilannetta, jossa yritykset sääntelyn seurauksena luopuisivat vapaaehtoisten kestävyteen liittyvien sitoumusten tekemisestä.

Tulevaa ympäristönsuojelullista tasoa koskien ETL pitää lisäksi tärkeänä, että selvennettäisiin kansallista lainsäädäntöä toimeenpanevien, valtion ja elinkeinoelämän välisten sopimusten ja sitoumusten asemaa. Näitä ei tule tulkita direktiivin tarkoittamiksi ympäristöväittämiksi, jotka edellyttäisivät ulkopuolisen tahon todentamaa täytäntöönpanosuunnitelmaa. Esimerkkejä tällaisista ovat energiatehokkuussopimukset sekä elintarvikealan materiaalitehokkuuden sitoumukset ja green dealit.

2.2 Valtioneuvoston asetuksen uudistaminen ja perustelumuu

Kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa annetun asetuksen 1 § 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi vapaaehtoisen kestävyysmerkinnän määritelmä. ETL katsoo, että tämän määritelmän tulisi yksiselitteisesti rajata ruokavalioita, kotimaisuutta tai kotimaisia raaka-aineita merkitsevät merkit sen ulkopuolelle. Tuotteen alkuperä ja esimerkiksi vegaanisuus ovat objektiivisia faktoja, eivät harhaanjohtavia väittämiä. Niiden esittäminen pakkauksessa on kuluttajan oikeus ja hyödyksi. Lainsäädännön tulee selkeästi sallia näiden tietojen näkyvä esittäminen ilman, että niitä tulkitaan kielletyiksi kestävyysmerkinnöiksi.

Asetuksen 1 § 3 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi määritelmä, jonka mukaan yleisellä ympäristöväittämällä tarkoitettaisiin sellaista kestävyysmerkintään sisältymätöntä ja kirjallisesti tai suullisesti esitettyä ympäristöväittämää, jota ei täsmennetä selvästi ja helposti havaittavasti samassa viestintävälineessä kuin missä kyseinen ympäristöväittämä esitetään.

Määritelmä on erittäin laaja, mikä korostaa tarvetta sen huolelliselle täsmentämiselle. Määritelmä kattaa hyvin erilaisia markkinoinnin muotoja, sillä markkinointi voi ilmetä lähes missä tahansa muodossa ja myös tilanteet, joissa annetaan ymmärtää jokin vaikutus, voivat täyttää yleisen ympäristöväittämän tunnusmerkit. Yritysten velvollisuudet tehdä väittämät riittävän täsmällisiksi ja helposti havaittaviksi tulee määritellä selkeästi, jotta markkinoijat tietävät, millaista tietoa on esitettävä välittömästi ja milloin lisätiedot voivat olla esimerkiksi QR-koodin takana. Samalla olisi tarpeen täsmentää, miten visuaalista kuvastoa arvioidaan, jotta yrityksiä ei aseteta kohtuuttomaan tilanteeseen, jossa neutraalikin kuvitus voisi tulkinnanvaraisesti muodostaa yleisen ympäristöväittämän. Selkeä ohjeistus vähentäisi epävarmuutta ja auttaisi varmistamaan, että väittämät ovat sekä kuluttajan kannalta ymmärrettäviä että yritysten kannalta toteuttamiskelpoisia. Kotimaisista raaka-aineista ja niiden käytöstä, tuotteen koostumuksesta tai ruokavaliosta tulee pystyä kertomaan myös ilman kolmannen osapuolen myöntämää kestävyysmerkintää. Tämä on erityisen tärkeää pienten yritysten näkökulmasta, joilla ei välttämättä ole samanlaisia mahdollisuutta maksullisten merkintöjen käyttöön.

Lisäksi on tärkeää, että asetuksen 1 § 2 kohtaan lisättävään sertifiointijärjestelmän määritelmään liittyen varmistetaan, että sertifiointijärjestelmien omistajilla olisi riittävät ja ajantasaiset tiedot direktiivin velvoitteista sekä asetuksen kriteereistä. Tämä edellyttää komission ja kansallisten viranomaisten yhtenäisiä ohjeita, jotta eri sertifiointijärjestelmien omistajien tulkinnot siitä mitkä markkinoilla olevat sertifiointijärjestelmät täyttävät asetuksen tarkoittamat vaatimukset olisivat yhdenmukaisia eri markkinoilla.

2.3 Valvonta ja seuraamukset

ETL pitää tärkeänä, että mahdollisista rikkomuksista seuraavat sanktiot ovat oikeasuhtaisia. Valvonnan tulee olla yhdenmukaista ja perustua yksiselitteisiin tulkintoihin.

2.4 Vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivi on pantava täytäntöön viimeistään 27.3.2026, ja sen nojalla annettuja säännöksiä on alettava soveltaa 27.9.2026. Direktiivissä ei ole huomioitu sitä, että elinkeinonharjoittajien varastoissa voi olla sääntelyn soveltamisen alkaessa vielä tuotteita, joiden merkinnät eivät vastaa kaikilta osin ympäristöväittämiä ja kestävyysmerkintöjä koskevia uusia vaatimuksia. Pahimmillaan tuotteet, jotka on pakattu tai merkitty vanhojen käytäntöjen mukaan, voisi olla tarpeen hävittää. (Ks. tarkemmin työryhmän mietinnön s. 61–62).

Mietinnössä todetun mukaisesti Suomi pyrkii edelleen löytämään ratkaisua tähän direktiivin tavoitteiden vastaiseen kielteiseen ympäristövaikutukseen sekä yrityksille aiheutuvaan liiketaloudelliseen tappioon ja hallinnolliseen taakkaan neuvottelemalla asiasta Euroopan komission kanssa.

Jatkovalmistelussa arvioidaan, miten mietinnössä esiin nostettu ongelma olisi ratkaistavissa. Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa siihen, mitä vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin artikloja siirtymäratkaisun tulisi koskea ja miten mahdollinen siirtymä tulisi toteuttaa.

Komissio on ilmoittanut, että 27.9.2026 alkaen kaikkien kuluttajille tarjolla olevien tuotteiden, pakkausten ja palveluiden tulee olla uusien merkintöjä ja väittämiä koskevien vaatimusten mukaisia. ETL pitää vaatimusta epärealistisena, kun tulkintoihin liittyy edelleen epäselvyyksiä ja kansallinen toimeenpano on kesken. Yrityksille ei jää käytännössä siirtymäaikaa, eikä ratkaisuna voida pitää tuotteiden tarroittamista, kuten komission kerrotaan esittäneen.

Merkintöjen päivittäminen pakkausmateriaaleihin on elintarviketeollisuudelle valtava kustannus. Yhdellä yrityksellä mahdolliset kustannukset voivat kohota jopa 10 000–300 000 euroon yrityksen koosta riippuen. Suomalaisen elinkeinoelämän kilpailukyvyyn, sekä tarpeettoman hävikin, merkittävien ylimääraisten kustannusten ja toimituskatkoksen välttämiseksi ETL katsoo, että kansallisessa lainsäädännössä varastossa olevien pakkausmateriaalien ja tuotteiden myyminen loppuun tulee mahdollistaa. Vastaavaa menettelyä on sovellettu muiden merkintöjä koskevien säädösten kohdalla, kuten kertakäyttöisiä muovituotteita koskevan SUP-direktiivin 2019/904 kanssa.

Vaihtoehtoisesti ETL katsoo, että direktiivin soveltamisen alkamishetkeä tulisi siirtää eteenpäin. Vähintään 12 kuukauden lykkääminen soveltamisajan alkuhetkelle antaisi yrityksille paremmin aikaa myydä markkinoille saatetut tuotteet sellaisena kuin ne ovat sekä käyttää varastoissa olevat pakkausmateriaalit loppuun, suunnitella uudet pakkaukset sekä saattaa ne markkinoille.

ETL katsoo, että vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin vaikutus tulisi myös rajata koskemaan vain sen soveltamisajankohdan jälkeen tehtävää kaupallista viestintää. Yrityksille aiheutuu valtavasti hallinnollista taakkaa erityisesti verkossa kuluttajien saatavilla olevan materiaalin läpikäymisestä ilman, että tällä on merkittävää hyötyä.

3. Tavaroiden korjaamisdirektiivin täytäntöönpano

-

3.1 Muutokset kuluttajansuojalakiin

-

3.2 Jätelain muutokset

-

3.3 Valvonta ja seuraamukset

-

4. Vaikutusten arviointi

-

4.1 Yleiset huomionne

Vaikutustenarvioinnissa todetaan, että kuluttaja-asiamiehen tehtäviin kuuluu muun muassa elinkeinonharjoittajille annettavien tiedonantovelvoitteita ja markkinointia koskevien ohjeiden päivittäminen sekä elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien neuvonta uusien säännösten sisällöstä ja tulkinnoista. On olennaista varmistaa, ettei tämän ohjeistuksen yhteydessä aseteta direktiivin edellytyksiä tiukempia velvoitteita tai tulkita lakia tavoin, jotka ylittäisivät sen vaatimukset.

4.2 Vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin täytäntöönpano

Työryhmän mietinnössä on selkeästi tunnistettu, että direktiivin tiukka täytäntöönpanoaikataulu aiheuttaa merkittäviä haasteita elintarvikealan yrityksille. Erityisesti kestävyysmerkintöjä ja ympäristöväittämiä koskevat vaatimukset edellyttävät yrityksiltä koko valikoiman läpikäymistä, uusien ohjeistusten laatimista ja tarvittaessa tuotteiden poistamista markkinoilta. Lisäksi komission mukaan yritysten tulisi käydä läpi takautuvasti myös jo julkaistut vuosiraportit ja toimintakertomukset, jotta varmistutaan että niissä ei esiinny direktiivin vastaisia ympäristöväittämiä. Nämä toimenpiteet vaativat merkittäviä resursseja yrityksiltä, aiheuttavat hallinnollista taakkaa ja voivat aiheuttaa tarpeetonta hävikkiä, varsinkin jos varastossa olevien pakkausmateriaalien ja tuotteiden myynti estetään. Vaikutustenarvioinnissa ei kuitenkaan arvioida, miten esimerkiksi kestävyysmerkintään sisällyttämättömän ympäristöväittämisen kieltäminen vaikuttaisi suomalaisten elintarvikealan yritysten kilpailukykyyn, jos tämä kattaisi myös kotimaisia raaka-aineita koskevat merkinnät.

Vaikutuksissa kuluttajiin on hyvä tuoda esiin riski siitä, että tiukka sääntely voi johtaa siihen, että yritykset välttävät kokonaan kestävyysmerkintöjen ja ympäristöväittämien käyttämistä. Tällöin kuluttajat jäävät ilman olennaista tietoa tuotteiden ympäristö- ja yhteiskuntavaikutuksista, ja vaikutus voi olla direktiivin tavoitteiden vastainen. Erityisesti pienet yritykset, joissa on vähemmän resursseja, saattavat jättää markkinoimatta tuotteitaan ympäristöväittämin, mikä heikentää kilpailun tasapuolisuutta sisämarkkinoilla.

4.3 Tavaroiden korjaamisdirektiivin täytäntöönpano

-

5. Ehdotus korjaamista edistäväksi toimenpiteeksi. Tavaroiden korjaamisdirektiivin 13 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat vähintään yhden toimenpiteen, jolla edistetään korjaamista. Jäsenvaltion on ilmoitettava siitä Euroopan komissiolle viimeistään 31.7.2029. Työryhmä ei ole tässä vaiheessa päätenyt esittämään mitään yksittäistä toimenpidettä artiklan täytäntöön panemiseksi. Voitte kuitenkin alla ehdottaa näkemyksenne korjaamista edistäväksi toimenpiteeksi.

-

6. Muut huomiot

-

Aalto Laura
Elintarviketeollisuusliitto ry