

14.12.2020

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi

Lausuntopyyntö 6.11.2020, SMDno-2020-885

Hallituksen esitysluonnos laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta. KKV esittää lausuntonaan seuraavan:

Rahankeräyslain soveltamisalasäännökseen lisättäisiin uusi kohta, jossa niin sanottu vapaaehtoinen päästökompensaatio rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle ja näin mahdollistettaisiin vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoaminen sekä kansalaisjärjestöille että yrityksille. Muutoksen jälkeen kansalaisjärjestöjen rahankeräystä päästökompensaatiotoiminnan tukemiseksi ei valvottaisi enää rahankeräyslain nojalla toisin kuin muuta ilmastotavoitteisiin tähtäävää keräystoimintaa.

KKV arvioi, että esitysluonnoksen mukaisella sääntelyratkaisulla voidaan väliaikaisena ratkaisuna edistää uudistuksen perustavoitetta: myönteisten ympäristövaikutusten aikaansaaminen hiilineutraalisuustavoitetta tukevien palveluiden lisääntymisen kautta.

Valvonnasta

Markkinoilla on elinkeinonharjoittajia, jotka tarjoavat vapaaehtoisia päästökompensaatioita toisen tuotteen yhteydessä tai sellaisenaan. Kuluttajien on mahdollista tukea vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa myös hyväntekeväisyytenä. Samanlainen tilanne tarjonnassa on nähtävillä myös muualla.

Vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta on vahvasti muotoutumassa; EU -tasolla tai Suomessa ei ole olemassa vielä yhteisiä vertailukelpoisia ja luotettavia tapoja todentaa päästökompensaatioiden todenmukaisuus ja vaikuttavuus.

Kuluttaja-asiamiehen (KA) valvomaan kuluttajansuojalain 2 lukua sovelletaan elinkeinonharjoittajien kaupallisiin menettelyihin silloin, kun kohdeyryhmänä on kuluttajat.

Kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan ei kuulu siten muu kuin elinkeinonharjoittaminen eli siihen ei kuulu hyväntekeväisyys eikä b2b markkinointi.

14.12.2020

KSL 2 luku ja KA:n toimivalta sen valvonnassa perustuu EU:n harmonisointidirektiiviin sopimattomista kaupallisista käytännöistä (UCPD; 2005/29/EY)). Sen mukaan keskeisiä käsitteitä ovat elinkeinonharjoittaja, kuluttaja, tuote, kaupalliset menettelyt, jotka kaikki on määritelty direktiivissä. Säännösten soveltaminen ei edellytä vastikkeellista toimintaa eikä omistusoikeuden siirtymistä.

Tuote voi olla tavara tai palvelu, oikeus ja etuus. Suomessa kansallisen KSL 1 luvun määritelmä vastaa pitkälti UCPD:n määritelmää. Lähtökohtana on ollut ennen EU-tason sääntelyä, että kuluttajansuojalain piiriin kuuluisi kaikki sellainen elinkeinonharjoittajien toimesta tapahtuva markkinointi, joka kohdistuu kansalaisiin yksityishenkilöinä (HE 360/92).

Perinteisesti on pidetty kiistattomana, että sellainen markkinointi, jossa tuotteen ostajalle tarjotaan mahdollisuutta tukea samalla hyväntekeväisyttä tai ilmastotoimia, kuuluu KSL 2 luvun piiriin (esim. MAO:2011/03; makeispussin ostajalle luvattiin tietyn osan hinnasta menevän puiden istuttamiseen). Sen sijaan ei ole erikseen tuomioistuimen ratkaisua, jossa olisi todettu tarjottavan päästökompensaatiotoiminnan sellaisenaan kuuluvan KA:n toimivaltaan. Toisaalta markkinoiden kehittyessä syntyy myös uudentyyppisiä hyödykkeitä.

Kuluttaja-asiamiehen toiminta valvojana painottuu paljolti compliance-toimintaan eikä valvontatoiminnassa käsitellä yksittäisinä kaikkia asioita. Ympäristövaihtamien osalta tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on vahvistettu periaatteet siitä, että markkinoinnin tulee olla asiallista ja selkeää, se ei saa liioitella tai yleistää toimenpiteiden vaikutuksia (<https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/aihekohtaiset/ymparistomarkkinointi/>).

Ehdotuksessa todetaan ”Ehdotetun säännöksen mukaisten palveluiden tarjoamisen osalta toimivaltaisena viranomaisena toimisi aina jatkossa kuluttaja-asiamies.” Tämä ei edellä olevan mukaan pidä paikkaansa kaikissa tapauksissa kuten b2b-markkinoinnissa ja hyväntekeväisyytenä harjoitettavassa tarjonnassa. Rahankeräyslain muutoksesta ei seuraa, että kuluttaja-asiamiehen toimivalta muuttuisi.

Ehdotuksessa määritellään rahankeräyslain ulkopuolelle jäävä toiminta seuraavasti: ”Palvelu, jolla kasvihuonekaasupäästöjä kompensoidaan todennetulla ja lasketulla kasvi-huonekaasupäästöjen vähennyksellä, välttämällä tai poistamisella ilmakehästä.”

Päästökompensaatiotoiminta on ympäri maailmaa muutostilassa. Vapaaehtoista päästötoimintaa koskevat markkinointiohjeet eri maissa ovat myös muuttumassa ja päivityksen tarpeessa. Ongelmana ehdotuksessa on määritelmän epätasällisyys, kun markkinat vielä muotoutuvat. Onko

14.12.2020

määritelmä riittävän yksiselitteinen? Mitä seuraa tulkinnallisissa tapauksissa?

Keskeinen haaste liittyy vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan luotettavuuteen. Ei ole olemassa yhtä standardia tai auditointijärjestelmää, jota toimijat käyttävät. Toimintaan liittyy riskejä esim. kaksoislaskennasta, toiminnan jatkumisen varmistamisesta ja todellisista vaikutuksista.

YM on esitysluonnoksen mukaan käynnistämässä hanketta, jolla pyritään edistämään luotettavaa mallia tosiasiaväittämien toteen näyttämiseksi. Alalla on myös kiinnostusta itsesääntelyyn, jolloin kuluttaja-asiamiehen toimivallan ulkopuolella jäävät alueet tulisivat huomioon otetuiksi. EU-tasolta voi myöhemmin tulla asiaan liittyvää sääntelyä joko kuluttaja- tai ympäristöasioiden puolelta.

Tässä vaiheessa toimijoilla on mahdollisuus – ja toivottavaa – ryhtyä itsesääntelytoimenpiteisiin, joilla varmistettaisiin toiminnan luotettavuutta kuluttajan silmissä: koska markkinat ovat kehittymässä, riskinä on epämääräisten lupauksen antaminen ilman näyttöä.

Yhteenveto

Pidämme ehdotusta tässä vaiheessa perusteltuna yllä esitetyin täsmennyksin. Kun tilanne markkinoilla kehittyy kuitenkin nopeasti, esitetty ratkaisu voi toimia vain väliaikaisena keinona edistää luotettavien markkinoiden syntymistä. Markkinoita ja muutoksen vaikutuksia on seurattava ja oltava valmis reagoimaan nopeastikin.

Alalle on joka tapauksessa välttämätöntä luoda tavat arvioida väittämien sisällön todenmukaisuutta samoin kuin itse- tai yhteissääntelyjärjestelmä, joka lisäisi toiminnan luotettavuutta kuluttajien silmissä ja tukisi lainmukaista markkinointia. Itsesääntelyä pohdittaessa on syytä ottaa huomioon Keskuskauppakamarin yhteydessä toimivat lautakunnat, kuten liiketapalautakunta.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Anja Peltonen
johtaja

Tiedoksi

Sisäministeriön poliisiosaston lainsäädäntöyksikkö
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi