27.10.2021

LAUSUNTO Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta (HE 180/2021 vp)

Kaupan liitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa seuraavaa.

1. Yleiset huomiot hallituksen esityksestä

Käsillä olevalla hallituksen esityksellä 180/2021 vp on tarkoitus panna täytäntöön niin kutsuttujen tavarankauppadirektiivin ja digisopimusdirektiivin säännökset muuttamalla kuluttajansuojalakia. Kaupan liitto oli edustettuna oikeusministeriön työryhmässä, jonka tehtävänä oli laatia hallituksen esitys tarvittavista lakimuutoksista.

Kaupan liitto katsoo, että kuluttajansuojalakiin ehdotetut muutokset muodostavat kokonaisuuden, joka täyttää direktiivien vaatimukset kaikilta osin ja paikoin myös ylittää ne. Direktiivit ovat niin sanottuja täysharmonisoivia direktiivejä, joiden artikloista jäsenvaltiot voivat poiketa vain, jos tämä nimenomaisesti sallitaan. Jäsenvaltio-optioita sisältyy kuitenkin molempiin direktiiveihin runsaasti.

Lakiedotukseen sisältyvät direktiivien vähimmäisvaatimuksista eroavat kansalliset ratkaisut muodostavat kokonaisuuden, jossa on pyritty huomioimaan eri osapuolten intressit varsin tasapuolisesti. Elinkeinoelämän näkökulmasta sääntely poikkeaa kuitenkin myös jatkossa liikaa eurooppalaisesta lähtö- tai yleistasosta, kuten se on tehnyt tähänkin asti.

Koska edellytyksiä sääntelyn viemiselle lähemmäs eurooppalaista yleistasoa ei ole ollut, Kaupan liitto on pitänyt tärkeänä, että uudet säännökset sovitetaan mahdollisimman hyvin nykyiseen kuluttajansuojan kehikkoon, vaikka direktiivitekstit poikkeavat terminologialtaan ja logiikaltaan kansallisesta sääntelystä. Myös käytettyjen käsitteiden eroon tavaroita ja digitaalisia sisältöjä ja palveluita käsittelevissä luvuissa on kiinnitetty huomiota. Olennaista on esimerkiksi se, että rajanveto yhtäältä tavarankauppaa ja toisaalta digitaalisia sisältöjä ja palveluita koskevien kuluttajansuojalain 5 ja 5a lukujen välillä on mahdollisimman yksiselitteinen.

Lukuisten kansallisten, useimmiten kuluttajan hyväksi tehtyjen poikkeamien seurauksena suomalaiset kaupan alan yritykset joutuvat epäedulliseen asemaan suhteessa monien muiden EU-maiden yrityksiin. Koska kuluttajansuojan sisältö määräytyy kuluttajan asuin- tai oleskelumaan mukaan, suomalaisille kuluttajille tavaroita ja palveluita myyvät suomalaiset yritykset käytännössä maksavat sääntöjen noudattamisesta muissa maissa toimivia kilpailijoita enemmän. Tämä on omiaan hidastamaan liiketoiminnan kehitystä ja esimerkiksi kansainvälistymispyrkimyksiä.

Kaupan liitto toteaa yhteenvetona, että nyt tehtävät muutokset kuluttajansuojalakiin pitäytyvät aiemmin tehdyissä perusratkaisuissa siltä osin, kuin direktiivit tämän sallivat. Pidemmällä aikavälillä olisi silti syytä pyrkiä laajempaan kuluttajansuojan yhdenmukaistamiseen EU-tasolla ilman merkittäviä jäsenvaltiokohtaisia poikkeamia. Tämä olisi perusteltua muun muassa sisämarkkinoiden toimivuuden sekä yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten ja kuluttajien yhdenmukaisen kohtelun näkökulmasta.

2. Huomiot tavarankauppadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvistä ehdotuksista

Seuraavassa keskitytään muutamiin elinkeinoelämän ja kaupan alan yritysten kannalta olennaisimpiin kuluttajansuojalain 5 luvun muutoksiin, jotka koskevat tavaroiden kuluttajakauppaa.

Direktiivin mukaan myyjä on – yksinkertaistaen – vastuussa kuluttajalle tavaran viasta, joka ilmenee kahden vuoden kuluessa tavaran toimittamisesta ja joka on ollut tavarassa jo toimitushetkellä (virhevastuu). Virhevastuun kestoa voidaan venyttää kansallisesti. Suomessa vastuu on jo pitkään sidottu tavaran oletettuun käyttöikään, jolloin se voi tuoteryhmästä ja tavaran ominaisuuksista riippuen olla useiden vuosien pituinen. Vastaavan kaltainen oletettuun käyttöikään sidottu virhevastuu on EU-maista käytössä tietojemme mukaan vain Hollannissa.

Sillä, että virhevastuuaika poikkeaa paitsi kestonsa, myös luonteensa puolesta yleiseurooppalaisesta sääntelystä, on monenlaisia seurauksia. Vaikka sääntely voi useissa tapauksissa johtaa kuluttajan kannalta edulliseen ratkaisuun, sekä kuluttajien että elinkeinonharjoittajien voi olla vaikeata arvioida kaupantekohetkellä, kuinka pitkään myyjä lopulta vastaa tavaran virheestä. Tämä vaikeuttaa mm. virheiden oikaisusta myyjälle aiheutuvien kustannusten arviointia ja edelleen tuotteiden hinnoittelua, jolloin myös kuluttajat voivat hävitä korkeampien myyntihintojen vuoksi.

Virhevastuuajasta on erotettava virheolettama, jonka mukaan myyjällä on vastuu osoittaa, että esille tullut virhe ei ollut tavarassa jo myyntihetkellä. Voimassa olevassa laissa virheolettama-aika on asetettu kuuteen kuukauteen, mikä on linjassa aiemman EU-sääntelyn kanssa. Tavarankauppadirektiivissä edellytetään virheolettaman vähimmäiskestoksi 12 kuukautta.

Kaupan alan yritykset ovat nostaneet laajasti esille haasteet, joita pidennettyyn virheolettama-aikaan liittyy. Mitä myöhemmin tavarassa ilmenee vika, sitä vaikeampi myyjän on osoittaa, että vika johtuu kuluttajan puolella olevasta syystä kuten tavaran käyttö- tai hoito-ohjeiden laiminlyönnistä Muutoksen odotetaan lisäävän elinkeinonharjoittajien kustannuksia, mikä heikentää muutoinkin matalakatteisen kuluttajakaupan kannattavuutta.

Virhevastuuajan säilyttämistä direktiivin vähimmäistasoa selvästi pitkäkestoisempana sekä virheolettaman keston pidentämistä kuudesta 12 kuukauteen tasapainottaa vähäisessä määrin se, että laissa säilytetään kuluttajan velvollisuus ilmoittaa tavaran virheestä kohtuullisessa ajassa. Kyseessä on direktiivin sallima jäsenvaltio-optio, joka kuitenkin edellyttää, että määräaika reklamaation tekemiseen ei voi olla kahta kuukautta lyhyempi.

Kaupan alan näkökulmasta kaikkein suurin uuteen tavarankauppadirektiiviin liittyvä ongelma on, että kuluttajalle annetaan vapaat kädet valita, tuleeko myyjän oikaista tavarassa ilmennyt virhe korjaamalla vai korvaamalla tavara. Jälkimmäisellä vaihtoehdolla tarkoitetaan tavaran vaihtamista uuteen. Ainoastaan silloin, jos kuluttajan valitsema oikaisutapa on mahdoton tai siitä seuraa kohtuuttomia kustannuksia, myyjä voi kieltäytyä kuluttajan valinnasta.

Suomessa tähän asti seuratun tulkintalinjan mukaan myyjä on voinut päättää siitä, että ennen tavaran vaihtamista uuteen virhe korjataan tai ainakin yritetään korjata. Tulkintalinja on tosin komission väittämän mukaan ollut ristiriidassa jo aiemman direktiivin säännösten kanssa. On erittäin harmillista, että toimivasta kansallisesta tulkintalinjasta joudutaan luopumaan.

Kaupan liitto haluaa korostaa, että tulkintalinjan muuttamiseen liittyy lukuisia periaatteellisia ja käytännön ongelmia. Todennäköistä on, että muutos kasvattaa tavaran virheen oikaisusta myyjälle aiheutuvia kustannuksia, mikä heijastuu hintoihin. Myyjällä on pääsääntöisesti kuluttajaa selkeämpi käsitys siitä, onko tavara kannattavaa korjata vai vaihtaa, kun kuluttajan intressissä on lähinnä se, kumpi oikaisuvaihtoehdoista on nopeampi. Myyjällä on tavallisesti myös paremmat mahdollisuudet arvioida myös, onko korjaaminen vai vaihtaminen ympäristön kannalta parempi ratkaisu, mihin vaikuttavat muun muassa varaosien saatavuus sekä mahdollisuudet kunnostaa tavara jälleenmyyntiä varten tai kierrättää se.

EU:ssa valmistellaan parhaillaan lainsäädäntöä kestävän kulutuksen edistämisestä. On vaikea nähdä, miten kestävän kulutuksen aloitteiden saumaton yhteensovitus nyt voimaan tulevan ja aiemman lainsäädännön kanssa onnistuu, kun tähän asti lähtökohtana on ollut lähes yksinomaan kuluttajan aseman vahvistaminen esimerkiksi juuri kestävyysnäkökohdista piittaamatta.

Kaupan liiton näkemyksen mukaan Suomen tulisi jatkossa olla valmis edistämään sellaista kuluttajansuojasääntelyä, joka aidosti tähtää kestävän kulutuksen tukemiseen.

Tämä edellyttää ensinnäkin kuluttajan vastuuta noudattaa tavaran käyttö- ja hoito-ohjeita ja käyttää tavaraa muutenkin huolellisesti. Laiminlyöntien seurauksen pitäisi olla se, että kuluttaja vastaa itse tavaran viasta. Nykyisin vain selkeästi huolimaton tai tahallinen käyttö- ja muiden ohjeiden vastainen toiminta kuluttajan puolella voi johtaa vastuuseen. Toisekseen on selvää, että mahdollisuus valita myyjän vastuulla olevan tavaran virheen korjaamisen ja korvaamisen välillä tulisi siirtää takaisin myyjälle. Kolmanneksi yritykset ovat toivoneet, että direktiiviin sisältyvää mahdollisuutta soveltaa käytettyjen tavaroiden kaupassa lyhennettyä virhevastuuaikaa hyödynnettäisiin Suomessa, mikä lisäisi myyjien kiinnostusta käytettyjen tavaroiden kauppaan ja näin vauhdittaisi kiertotaloutta.

3. Huomiot digisopimusdirektiivin täytäntöönpanoon liittyvistä ehdotuksista

Vaikka Kaupan liiton päähuomio kiinnittyy tavarankauppaa koskeviin säännöksiin, on syytä tarttua myös muutamiin digitaalisten sisältöjen ja palveluiden tarjoamista ohjaaviin ja rajoittaviin säännöksiin, jotka heijastuvat tavaroiden kauppaan.

Hallituksen esityksessä valittu linja, jonka mukaan tavaroiden ja digitaalisten sisältöjen ja palveluiden virhevastuuaikoja esitetään yhdenmukaisiksi, on kerännyt kritiikkiä kaupan alan yrityksiltä. Nämä ovat nostaneet esille erityisesti sen seikan, että digitaalisen sisällön tai palvelun oletettuun käyttöikään kytketty virhevastuuaika voi aiheuttaa sisällön tai palvelun

myyneelle elinkeinonharjoittajalle kohtuuttomia ongelmia ja kustannuksia tilanteissa, joissa sisällön tai palvelun tarjoaja tai tuottaja päättää lopettaa turva- ja muiden päivitysten toimittamisen taikka sisältö tai palvelu vedetään kokonaan saatavilta.

Ongelma korostuu digitaalisia elementtejä sisältävien, usein verkkoon kytkettävien tavaroiden kaupassa, kuten viihde-elektroniikka, kodinkoneet, lelut ja jopa autot. Kuluttajakauppaa käyvällä elinkeinonharjoittajalla ei pääsääntöisesti ole sellaista neuvotteluvoimaa suhteessa valmistajaan, että myyjä voisi taata kuluttajalle turva- ja muiden päivitysten saatavuuden tavaran koko oletetun käyttöiän ajan.

Mainitut syyt puoltavat ratkaisua, jonka mukaan kiinteä virhevastuuaika digitaalisille sisällöille ja palveluille olisi mahdollinen ja perusteltu, vaikka se poikkeaisi tavaroiden oletettuun käyttöikään sidotusta virhevastuuajasta. Vaikka kertaluonteisesti toimitettavassa digitaalisessa materiaalissa olevan virheen voidaan olettaa pääsääntöisesti tulevan ilmi jo varhaisessa vaiheessa sitä käytettäessä, yksittäistapauksissa virheen myöhäisellä ilmenemisellä voi olla ennakoimattomia vaikutuksia elinkeinonharjoittajaan. Jos taas kyseessä on pitkäkestoinen sopimus, sen voimassa ollessa sisällön tai palvelun tulee joka tapauksessa olla virheetön.

4. Huomiot uudistuksen yritys- ja muista vaikutuksista

Arviot lakimuutosten vaikutuksista, kuten suorista ja epäsuorista kustannuksista, olisivat yritysten näkökulmasta tarpeellisia. Kustannustaakan kartoittaminen osoittautui kuitenkin haasteelliseksi sekä yritys- että toimialatasolla. Yksittäisten säännösten osalta jopa vaikutuksen suunta, toisin sanoen se, kasvavatko vai pienenevätkö yritysten kustannukset, jäi jossain määrin avoimeksi kysymykseksi.

Kaupan liitto toteaa, että arvioita uudistuksen taloudellisista ja muista vaikutuksista pyrittiin tarkentamaan valmistelun aikana useaan otteeseen, viimeksi lainsäädännön arviointineuvoston vaatimuksesta. Tulokset olivat laihoja, koska sopivia tilastoja tai vastaavien lakimuutosten kustannuksia tarkastelevia selvityksiä tai tutkimuksia ei ole ollut saatavilla. Yksittäisten yritysten arviot vaikutuksista taas olivat voimakkaasti riippuvaisia muun muassa yrityksen koosta ja pääasiallisesta kaupan alatoimialasta, jolla yritys operoi.

Kaupan liitto ennakoi, että eniten vaikutuksia uudella lainsäädännöllä on elinkeinonharjoittajiin, jotka myyvät kuluttajaelektroniikkaa, autoja ja muita kestokulutushyödykkeitä, joissa digitaaliset elementit, liitettävyys verkkoon ja tulevaisuudessa tekoälyä hyödyntävät ominaisuudet yleistyvät ja jotka ovat hinnaltaan verrattain arvokkaita. Kuitenkin kuluttajan oikeus valita tavaran virheen oikaisutapa ja kaksinkertainen virheolettama-aika voi vaikuttaa yllättävillä tavoilla myös muihin kulutushyödykkeiden myyjiin. Olisi toivottavaa, että uuden sääntelyn vaikutuksia pyrittäisiin selvittämään viranomaisten toimesta, kun lain soveltamisesta ja sen kustannuksista on kertynyt näyttöä.

5. Lakimuutosten voimaantulo ja soveltaminen

Hallituksen esityksen 180/2021 vp sivulla 86 todetaan lain voimaantulosta seuraavasti:

> Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2022.
>
> Direktiivit on pantava täytäntöön 1.7.2021 mennessä, ja niiden täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä on sovellettava 1.1.2022 alkaen.
>
> Direktiivien täytäntöönpanon viivästymisen johdosta direktiivien täytäntöönpanoon liittyvän lain voimaantulo 1.7.2021 mennessä ei ole mahdollista. Lain ehdotetaan sen sijaan tulevan voimaan 1.1.2022, jolloin direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä on ryhdyttävä soveltamaan. Tätä ei voida pitää elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuttomana ottaen huomioon säännösten luonne ja se, että sääntelyn muuttuminen on ollut elinkeinonharjoittajien tiedossa jo pitkään.
>
> Muutokset sopimusoikeudellisissa säännöksissä vaikuttaisivat vain lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin.

Kun ehdotettua aikataulua verrataan eduskunnan istuntokalenteriin, on selvää, että yrityksille jää vain joitakin viikkoja ja pahimmillaan päiviä aikaa sopeutua lakimuutoksiin. Pidämme ehdotusta yritysten kannalta täysin kohtuuttomana ja huomautamme, että direktiivin mukaisessa aikataulussa edeten yritykset olisivat voineet viedä läpi sopeutumisen edellyttämät muutokset toimintaansa kuudessa kuukaudessa ilman kiirehtimisen tarvetta.

Kaupan liitto muistuttaa, että nyt käsiteltävä hallituksen esitys ei ole ainoa oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva hanke, joka myöhästyy direktiivissä asetetusta aikataulusta. Samoin on käymässä niin kutsutulle kuluttajansuojan Omnibus-direktiiville sekä ilmoittajansuojadirektiiville, jotka olisi tullut panna täytäntöön viimeistään joulukuussa 2021.

Haluamme korostaa, että hallituksen esityksen valmisteluun osallistuneet oikeusministeriön virkahenkilöt ovat työskennelleet koko prosessin ajan tehokkaasti ja yhteistyöhakuisesti, joten syynä viivästykseen on pidettävä oikeusministeriön henkilöstöresurssien riittämättömyyttä tai muita organisatorisia seikkoja. Ilmeisesti viivästykset ovat seurausta koronapandemian vuoksi kiireellisenä ja tarpeellisena pidettyjen väliaikaisten lakimuutosten valmistelusta.

Väliaikaisten koronalakien valmistelun ei silti voida katsoa oikeuttavan viivästystä tai tapaa, jolla se pyritään kuromaan kiinni. On kestämätöntä, jos vastuu EU-lainsäädännön ajantasaisesta täytäntöönpanosta siirretään käytännössä yritysten harteille ja pahimmillaan näiden oikeusturvan vaarantaen siksi, että lainvalmisteluun ei varata riittävästi resursseja tai että sen koordinointi ministeriön tasolla on puutteellista.

Hallituksen esityksessä sivuutetaan kokonaan se tosiasia, että uuden lainsäädännön vaatimat sopeutustoimet vievät yrityksissä väistämättä aikaa. Toisin kuin esityksessä väitetään, kuvattujen muutosten toteuttamiseen voidaan varautua ennakolta vain rajoitetusti.

Osa sopeutustoimista on luonteeltaan sellaisia, ettei niihin voida ryhtyä, ennen kuin lain sisällöstä on täysi varmuus. Käytännössä ne siis voidaan viedä läpi vasta siinä vaiheessa, kun eduskunta on hyväksynyt lain.

Mainittuihin sopeutustoimiin sisältyvät muun muassa sopimuspohjien, takuuehtojen ja ylipäätään kuluttajille suunnatun materiaalin päivittäminen sekä asiakaspalvelusta ja reklamaatioista huolehtivan henkilökunnan kouluttaminen lain uusiin vaatimuksiin. Kaupan liiton jäsenyritykset ovat tuoneet esille, että esimerkiksi erilaisten tuotepakkausten ja takuutodistusten yhteensovittaminen vie todennäköisesti selvästi enemmän aikaa kuin mihin nyt annetaan mahdollisuus.

Näin ollen, mikäli laki astuu voimaan ja tulee sovellettavaksi 1.1.2022, monilla kuluttajakauppaa käyvillä yrityksillä on edessään kaksi huonoa vaihtoehtoa: joko ottaa riski siitä, että niiden toiminta voidaan joltakin osin katsoa uusien vaatimusten vastaiseksi, kunnes tarvittavat sopeutustoimet on tehty, tai lopettaa väliaikaisesti kaikki kuluttajamyynti.

Kaupan liitto esittää edellä mainituilla perusteilla eduskunnan harkittavaksi, että säännöksiä olisi ryhdyttävä soveltamaan vasta kolme kuukautta lain voimaantulosta eli, mikäli laki tulee voimaan 1.1.2022, niitä sovellettaisiin 1.4.2022 alkaen.

Kunnioittavasti

KAUPAN LIITTO

Ilari Kallio
Johtava asiantuntija