12.4.2022

LAUSUNTO Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 14/2022 vp)

Kaupan liitto kiittää eduskunnan talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua kantansa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä ja lausuu seuraavaa.

1. Yleiset huomiot hallituksen esityksestä

Kaupan liitto keskittyy lausunnossaan Omnibus-direktiiviin sisältyvän hinnanalennusten ilmoittamista koskevan direktiivin 98/6/EY uuden artiklan 6a täytäntöönpanoon. Ehdotettu kuluttajansuojalain 2 luvun 11 § tavaroita koskevista hinnanalennusilmoituksista on peruslähtökohdiltaan selkeä, mutta se sisältää yksityiskohtia, jotka eivät palvele kuluttajien tai elinkeinonharjoittajien intressejä ja joita siksi tulisi vielä harkita muutettavaksi eduskuntakäsittelyn aikana. Näitä on käyty tarkemmin läpi jäljempänä.

Erityisen ongelmallisena Kaupan liitto pitää lain esitettyä voimaantulo- ja soveltamisaikataulua siltä osin, kuin se koskee Omnibus-direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä.

Muiden Omnibus-direktiiviin perustuvien kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muutosten osalta, joita ei ole pantu täytäntöön jo aiemmin lailla 566/2020, tyydytään toteamaan, että ehdotukset ovat pääosin perusteltuja ja jäsenvaltio-optioiden käyttö johdonmukaista.

Kaupan liitolla ei ole huomautettavaa puhelinmyyntiä ja kotimyyntiä koskevista uusista säännöksistä.

2. Lakimuutosten voimaantulo ja soveltaminen

Merkittävin puute lakiesityksessä ei liity sen sisältöön vaan Omnibus-direktiiviin perustuvien säännösten voimaantuloon. Hallituksen esityksen 14/2022 vp sivulla 85 todetaan Omnibus-direktiiviin perustuvien säännösten voimaantulosta seuraavasti:

> Omnibus-direktiivi on pantava täytäntöön 28 päivänä marraskuuta 2021 mennessä, ja direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä on sovellettava 28 päivästä toukokuuta 2022.
>
> Omnibus-direktiivin täytäntöönpanon viivästymisen johdosta direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien lakien antaminen 28.11.2021 mennessä ei ole ollut mahdollista. Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 28.5.2022, jolloin direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä on ryhdyttävä soveltamaan.

Kun ehdotettua aikataulua verrataan hallituksen esityksen käsittelyaikatauluun eduskunnassa, on selvää, että yrityksille jää vain 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 on myöhästynyt tai myöhästyy selvästi direktiivissä asetetusta aikataulusta. Näin tapahtui esimerkiksi tavarankauppaa sekä digitaalisia sisältöjä ja palveluita koskevien kuluttajansuojadirektiivien kohdalla, joihin pohjautuvat kuluttajansuojalain muutokset tulivat sekä voimaan että sovellettavaksi 1.1.2022, vaikka kansallisten säännösten olisi tullut olla voimassa jo 1.7.2021.

Viivästyksiä lainvalmistelussa ei ole mahdollista enää tässä vaiheessa perustella esimerkiksi väliaikaisen koronalainsäädännön vaatimilla resursseilla eikä tapa, jolla direktiivin vaatima aikataulu pyritään kuromaan kiinni, ole hyväksyttävä. On kestämätöntä, jos vastuu EU-lainsäädännön ajantasaisesta täytäntöönpanosta siirretään käytännössä kokonaan yritysten harteille ja pahimmillaan näiden oikeusturvan vaarantaen siksi, että lainvalmistelun koordinointi ministeriön tasolla on puutteellista.

Hallituksen esityksessä sivuutetaan kokonaan se tosiasia, että uuden lainsäädännön vaatimat sopeutustoimet vievät yrityksissä väistämättä aikaa. 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 tuotteiden hinnoittelusta ja alennus- ja tarjouskampanjoista huolehtivan henkilökunnan kouluttaminen lain uusiin vaatimuksiin sekä kassa- tai muiden ICT-järjestelmien päivitykset. Kaupan liiton jäsenyritykset ovat tuoneet esille, että ICT-järjestelmien päivitys vie sekä ajallisia että rahallisia resursseja eikä niitä voida toteuttaa nyt ehdotetussa aikataulussa. Ennenaikaisiin järjestelmäpäivityksiin sisältyy riski siitä, etteivät päivitykset lopulta täytä lainsäädännön vaatimuksia, jolloin käytetyt resurssit valuisivat hukkaan.

Samaan tapaan kuin kävi tavarankauppaa ja digitaalisia sisältöjä ja palveluita koskevien direktiivien viivästyneen täytäntöönpanon yhteydessä, monilla kuluttajakauppaa käyvillä yrityksillä on edessään kaksi huonoa vaihtoehtoa: joko ottaa riski siitä, että niiden toiminta voidaan joltakin osin katsoa uusien hintailmoitteluvaatimusten vastaiseksi, kunnes tarvittavat sopeutustoimet on tehty, tai keskeyttää väliaikaisesti erilaiset alennus- ja tarjouskampanjat, mistä kärsivät merkittävästi myös kuluttajat.

Kaupan liitto esittää edellä mainituilla perusteilla eduskunnan harkittavaksi lain voimaantulosäännöstä muutettavaksi siten, että Omnibus-direktiiviin perustuvia säännöksiä mukaan lukien kuluttajansuojalain 2 luvun 11 § olisi ryhdyttävä soveltamaan vasta kuuden kuukauden tai muun kohtuulliseksi katsotun ajan kuluttua lain voimaantulosta. Kuuden kuukauden siirtymäaika vastaisi direktiivin mukaista ajanjaksoa voimaantulon ja soveltamisen välillä.

3. Huomiot velvollisuudesta ilmoittaa alennuksella markkinoidun tavaran alin aiempi hinta

Ehdotus uudesta tavaroita koskevia hinnanalennuksia sääntelevästä kuluttajansuojalain 2 luvun 11 § 1 momentista on tarpeettoman rajoittava ja tulkinnanvarainen. Sen noudattaminen vaatii merkittävästi lisätyötä ja -resursseja kaupan alan yrityksissä suhteessa kuluttajille kuviteltuun hyötyyn.

Kaupan liitto haluaa tuoda eduskunnan tietoon myös huolensa liittyen komission antamaan tulkintaohjeeseen hinnanalennusten ilmoittamisesta, jota jäsenmaiden, mukaan lukien Suomen, kuluttajaviranomaiset seuraavat neuvoessaan ja valvoessaan yrityksiä. Käsityksemme mukaan komission esittämät tulkinnat poikkeavat Omnibus-direktiivin asianomaisen artiklan kirjoitusasusta ja tarkoituksesta ja laajentavat sitä sisällöllisesti.

Keskeisin komission tulkintaohjeeseen sisältyvä ongelma on, että alennusprosentti tulisi alennus- tai tarjouskampanjaa koskevassa markkinoinnissa laskea ja ilmoittaa tavaran alimmasta aiemmasta hinnasta, ei juuri ennen kampanjaa käytetystä hinnasta. Omnibus-direktiivin asianomainen artikla tai ehdotettu kuluttajansuojalain 11 § eivät millään tavalla puhu tällaisen velvollisuuden puolesta. Yrityksille tulisi kuitenkin olla suoraan lain perusteella selvää, mitä vaatimuksia niiden toiminnalle asetetaan.

Ristiriidat lainsäädännön selkeiden vaatimusten ja viranomaisia ja yrityksiä virheellisesti ohjaavan tulkinnan välillä ovat omiaan heikentämään merkittävästi yritysten oikeusturvaa. Mikäli yritys pitää kiinni lainsäädännön vaatimuksista, mutta toimii tulkinnan vastaisesti, tämä ottaa riskin seuraamusmaksusta ja joutuu viime kädessä viemään erimielisyyden tuomioistuimeen omien oikeuksiensa turvaamiseksi, mikä on kallis, aikaa vievä ja lopputulokseltaan epävarma prosessi. Tilannetta ei voida pitää millään tavoin yritysten kannalta kestävänä.

Perusteltuna ei pidetä myöskään hallituksen esityksen 11 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa omaksuttua komission tulkintaa, jonka mukaan säännöstä tulee soveltaa esimerkiksi kokonaista tuoteryhmää tai liikkeen tai verkkokaupan koko valikoimaa koskeviin alennuksiin. Kuluttajan näkökulmasta ei ole suurta väliä sillä, onko tavara ollut alennuksessa edellisten 30 päivän aikana, jos siitä joka tapauksessa saa koko tuoteryhmän tai valikoiman tuotteille annetun alennuksen. Yrityksille aiheutuvan lisätyön määrä ja tahattomien erehdysten riski ovat kuitenkin huomattavia erityisesti, kun kampanjassa on mukana suuri määrä tuotteita.

Kaupan liitto esittää edellä mainituilla perusteilla eduskunnan harkittavaksi, että kuluttajansuojalain 2 luvun 11 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten todettaisiin nimenomaisesti, että alennusprosentti voidaan ilmoittaa hinnasta, jolla tavaraa on tarjottu kuluttajille välittömästi ennen sen markkinoimista alennuksella tai alennettuun hintaan.

Kaupan liitto toivoo myös, että säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin harkitaan liitettävän kirjaus, jonka mukaan 2 luvun 11 § 1 momenttia ei sovelleta kokonaista tuoteryhmää tai liikkeen tai verkkokaupan koko valikoimaa koskeviin alennuskampanjoihin.

4. Huomiot alimman aiemman hinnan ilmoitusvelvollisuutta koskevista poikkeuksista

Kaupan liitto pitää hyvänä, että ehdotettuun kuluttajansuojalain 2 luvun 11 § 1 momenttiin on otettu direktiivin sallima jäsenvaltio-optio, jonka perusteella tavaran aiempana hintana voidaan ilmoittaa hinta ennen hinnanalennuksen ensimmäistä soveltamista, kun hinnanalennusta suurennetaan asteittain enintään 60 päivää kestävissä kampanjoissa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, asteittainen hintojen alentaminen on tavanomaista esimerkiksi kausittaisissa alennusmyyntikampanjoissa. Vertailuhinnan muuttamiselle kesken kampanjan ei nähdä olevan perusteita.

Pykälän 1 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi todettu, ettei alimman hinnan ilmoitusvelvollisuus koske kohdennettuja kanta-asiakasalennuksia tai tilanteita, joissa kuluttaja on esimerkiksi saanut yksittäisen alennuskoodin, jolla hän voi saada alennusta jostakin tietystä tuotteesta, tuoteryhmästä tai koko valikoimasta. Kaupan liiton näkemyksen mukaan selvennys on tervetullut, koska kohdennetut alennukset ja muut kanta-asiakasedut ovat yksi tärkeä työkalu muun muassa asiakastyytyväisyyden rakentamisessa ja asiakkaiden sitouttamisessa.

Ehdotetun kuluttajansuojalain 2 luvun 11 § 2 momentin sisältämä jäsenvaltio-optio, jonka mukaan 1 momentin vaatimuksia ei sovelleta nopeasti pilaantuviin elintarvikkeisiin, on erittäin tarpeellinen varsinkin ruokahävikin vähentämisen näkökulmasta.

Kaupan liitto katsoo, että ruoka- ja muun hävikin vähentämiseksi poikkeuksen olisi syytä kattaa yksiselitteisesti myös nopeasti pilaantuvat maataloustuotteet ja parasta ennen-päiväyksellä varustetut elintarvikkeet, jotka hävikin vähentämiseksi myydään alennetulla hinnalla vähän ennen pakkauksessa ilmoitettua päivämäärää.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pilaantuvan elintarvikkeen määritelmä perustuu elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 2 §:n 7 kohtaan. Viitattu lainkohta kuuluu seuraavasti:

> Tässä laissa tarkoitetaan:
> – –
> 7) *pilaantuvalla tuotteella* maataloustuotetta tai elintarviketta, josta voi tulla luonnostaan tai sen jalostusvaiheessa myytäväksi kelpaamaton 30 päivän kuluessa korjaamisesta, tuottamisesta tai jalostamisesta

Edelleen elintarvikemarkkinalain 2 § 1 kohdan mukaan maataloustuotteella tarkoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen liitteessä I tarkoitettua tuotetta. Viitattu SEUT liite I sisältää listan tuoteryhmistä, joista ryhmä 6 pitää sisällään elävät puut ja muut elävät kasvit. Liitteen englanninkielinen käännös tarjoaa esimerkkinä tällaisista mm. leikkokukat. Kaupan liitto ei näe syytä rajata sellaisia eläviä puita ja muita eläviä kasveja kuten leikkokukkia, joista tavallisesti tulee myyntikelvottomia muutamissa päivissä ja joka tapauksessa alle 30 päivässä, poikkeuksen ulkopuolelle.

Hallituksen esityksen sivulla 34 todetaan, että ”nopeasti pilaantuvia elintarvikkeita myydään usein ennen viimeistä käyttöpäivää *tai parasta ennen* -

päiväystä alennuksella mahdollisen ruokahävikin minimoimiseksi. Velvollisuus ilmoittaa aiempi alin myyntihinta nopeasti pilaantuvissa elintarvikkeissa aiheuttaisi elinkeinonharjoittajille kohtuutonta hallinnollista lisätaakkaa, minkä vuoksi option käyttöönotto on perusteltua" (korostus tässä). On huomattava, että pykälän sanamuoto ei nyt salli tulkintaa, jonka perusteella parasta ennen-päivätyt elintarvikkeet tulisivat pääsääntöisesti poikkeuksen piiriin, koska monet niistä eivät muutu myytäväksi kelpaamattomiksi 30 päivän kuluessa korjaamisesta, tuottamisesta tai jalostamisesta.

Vaikka parasta ennen-päivättyjä elintarvikkeita voi turvallisesti käyttää myös kyseisen päivämäärän jälkeen, niiden ominaisuudet kuten maku voivat alkaa muuttua verrattain pian eikä tuote enää vastaa kuluttajan näkökulmasta "tuoretta" tuotetta. Monella kuluttajalla onkin tapana valita hyllystä myyntipakkaus, jossa päiväys on kauimpana ostohetkestä. Tuotteiden myyminen alennetulla hinnalla on tehokas keino vähentää hävikkiä parasta ennen-päiväyksen lähestyessä.

Käsityksemme mukaan Omnibus-direktiivi sallisi ehdotettua laajemman poikkeuksen, koska sen asianomaisen artiklan 3 kohdan nojalla "Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön erilaisia sääntöjä *tavaroille*, jotka voivat pilaantua *tai vanhentua* nopeasti" (korostus tässä).

Kaupan liitto esittää edellä mainituilla perusteilla eduskunnan harkittavaksi, että kuluttajansuojalain 2 luvun 11 § 2 momenttia täsmennetään seuraavasti: "Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta nopeasti pilaantuviin *tai vanheneviin* elintarvikkeisiin *ja maataloustuotteisiin*".

Kaupan liitto toivoo myös, että perusteluihin harkitaan liitettävän kirjaus, jonka mukaan parasta ennen-päivätyt tuotteet kuuluvat poikkeuksen piiriin, mikäli parasta ennen-päiväys on esimerkiksi alle 30 päivän päässä siitä hetkestä, kun elintarvikkeen tai maataloustuotteen markkinointi alennetulla hinnalla aloitetaan.

5. Huomiot uudistuksen yritys- ja muista vaikutuksista

Hahmotelmat lakimuutosten vaikutuksista, kuten yrityksiin kohdistuvista suorista ja epäsuorista kustannuksista tai kuluttajien saamasta hyödystä, ovat pääsääntöisesti tarpeellisia sen arvioimiseksi, täyttääkö sääntely tavoitteensa tehokkaasti. Arvio alimman aiemman myyntihinnan ilmoittamisvelvollisuuden vaikutuksista kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien asemaan on kaikin tavoin riittämätön ja sisältää yleistyksiä ja johtopäätöksiä, joiden tueksi ei ole esitetty näyttöä.

Hallituksen esityksen sivulla 43 todetaan, että "vaikka velvollisuudesta aiheutuu elinkeinonharjoittajille lisää hallinnollista työtä ja siten kustannuksia, ehdotus parantaa kuluttajien asemaa erityisesti siltä osin, että kuluttajat saavat tiedon siitä, millä hinnalla tavaraa on myyty edeltävän kuukauden aikana, ja pystyvät arvioimaan sen perusteella paremmin tarjouksen edullisuutta. Säännöksen tavoitteena on muun ohella vaikuttaa siihen, etteivät elinkeinonharjoittajat ilmoita keinotekoisista alennusmyynneistä eli markkinoi hinnanalennusta tilanteessa, jossa tuotetta on vain hieman aiemmin myyty vastaavan suuruisella tai jopa suuremmalla alennuksella."

On varsin tavallista, että yleiset markkinoilla seuratut kampanja-ajankohdat kuten Black Friday- ja joulualennusmyynnit sijoittuvat alle 30 päivän päähän toisistaan. Vaikka alennus- ja tarjouskampanjat pyritään suunnittelemaan hyvissä ajoin etukäteen, niiden väliin saattaa muutoinkin jäädä alle 30 päivää esimerkiksi silloin, jos valmistajalähtöiset alennukset tai yksittäisen myyntipaikan avajaistarjoukset osuvat lähelle ketjukohtaista kampanjaa. Pidämmekin kohtuuttomana väittämää alennusmyynnin keinotekoisuudesta, jos tuotetta on hieman aiemmin myyty yhtä suurella tai suuremmalla alennuksella.

Kaupan liitto kyseenalaistaa myös väitetyt parannukset kuluttajan asemaan. Jos uusien säännösten tarkoituksena on lisätä kuluttajien tietoisuutta tarjousten edullisuudesta, kuten hallituksen esityksen sivulla 43 väitetään, alennuksella markkinoidun tavaran alimman hinnan kertominen edellisten 30 päivän ajalta ei tätä näkemyksemme mukaan tee. Koska ilmoitettava hinta voi riippua siitä, osuuko tarkastelujaksolle myymälä-, ketju- tai valmistajakohtaisia alennus- tai tarjouskampanjoita tai yleisiä kausialennusmyyntejä, on kuluttajan saaman informaation arvo jossain määrin sattumanvarainen.

Sen sijaan todennäköistä on, että alennus- ja tarjouskampanjat tai niissä mukana olevat tuotteet ja tuoteryhmät vähenevät tulevaisuudessa tai tarjousten luonne muuttuu. Vaikka muutoksen ei arvella olevan kovin merkittävä, se on joka tapauksessa haitallinen niiden kuluttajien näkökulmasta, jotka pyrkivät hyödyntämään kauppojen markkinoimia alennus- ja tarjoustuotteita hankinnoissaan. Näitä negatiivisia kuluttajavaikutuksia tai esimerkiksi vaikutuksia ruokahävikin vähentämiseen ei hallituksen esityksessä ole tarkasteltu lainkaan.

Onkin toivottavaa, että uuden sääntelyn vaikutuksia pyrittäisiin selvittämään läpikotaisesti viranomaisten toimesta, kun lain soveltamisesta ja sen kustannuksista on kertynyt kokemuksia.

Kunnioittavasti

KAUPAN LIITTO

Ilari Kallio
Johtava asiantuntija