Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

22.11.2022

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi tuotevastuusta ja tekoälyyn liittyvästä vastuusta
U 88/2022 vp

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK kiittää eduskunnan lakivaliokuntaa pyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Taustaa

Ehdotuksilla uudeksi tuotevastuudirektiiviksi sekä tekoälyvastuudirektiiviksi pyritään mukauttamaan tuotevastuuta ja sopimuksenulkoista vahingonkorvausta koskevia säännöksiä digiajan, kiertotalouden ja globaalien arvoketjujen vaikutuksiin.

Ehdotukset kytkeytyvät EU-komission laajempaan *Europe fit for Digital Age* -sääntelyagendaan ja ne on tehty tilanteessa, jossa digitaalista liiketoimintaympäristöä koskeva lainsäädäntö on laajasti murroksessa. Tätä kirjoitettaessa Euroopan parlamentissa ja EU:n neuvostossa käsitellään vanhan tuoteturvallisuusdirektiivin korvaavaa uutta tuoteturvallisuusasetusta (General Product Safety Regulation, GPSR) sekä kokonaan uudenkaltaista sääntelyä ilmentävää tekoälysäädöstä (Artificial Intelligence Act), minkä lisäksi uuden alustojen ja välittäjäpalveluiden vastuuvapautta sekä huolellisuusvelvoitteita koskevan digipalvelusäädöksen (Digital Services Act, DSA) soveltaminen ei ole vielä alkanut. EU:ssa työstetään tällä hetkellä myös useita muita digitaalisen liiketoimintaympäristön kannalta keskeisiä mutta nyt ehdotettuihin direktiiveihin löyhemmin liitännäisiä uusia asetuksia, kuten datasäädöstä (Data Act).

Edellä kuvatuista syistä EK toivoo lainsäätäjien suhtautuvan tuotevastuuta ja tekoälyn vastuuta koskevien säädösten uudistamiseen maltillisesti. Kannustamme etenemään asiassa asteittain sekä vain kattavien vaikutusarviointien kautta. Vaikutusarvioinneissa tulisi huomioida erityisesti tällä hetkellä käsittelyssä olevien tai vasta hyväksyttyjen säädösmuutosten vaikutukset. Koska lainsäädäntöä muutetaan nyt poikkeuksellisella vauhdilla, on erityistä huomiota kiinnitettävä eri säädösten yhteensovitukseen ja oikeusvarmuuteen. Lisäksi on välttämätöntä varmistaa, että useista samanaikaisista säädösmuutoksista ei synny millekään talouden toimijoille sellaista hallinnollista taakkaa tai muutoin epäedullista liiketoimintaympäristöä, joka negatiivisesti vaikuttaisi Euroopan kilpailukykyyn ja innovaatiopotentiaaliin

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

22.11.2022

Tuotevastuudirektiivi

EK:n näkökulmasta nykyinen tuotedirektiivi kykenee edelleen vastaamaan hyvin sille asetettuihin tavoitteisiin, eikä tuotevastuudirektiiviin tai tekoälyn vastuukysymyksiin liity sellaisia akuutteja ongelmia, jotka olisivat tehneet direktiivin uudistamisesta erityisen kiireellistä. Pidämme kuitenkin direktiiviehdotuksen tavoitteita perusteltuina ja U-kirjelmässä kuvattua sitä koskevaa valtioneuvoston kantaa pääosin tasapainoisena.

EK:n näkökulmasta on positiivista, että ehdotuksessa on huomioitu kolmansista maista käsin EU-markkinoilla toimivien verkkoalustojen kasvanut rooli sekä tarve reilun kilpailun ja korkean kuluttajansuojan tason takaamiseen. EK:n näkökulmasta lainsäädäntökäsittelyn aikana tulisi kuitenkin vielä harkita, vastaako nyt esitetty markkinapaikka-alustojen vastuun laajentaminen riittävällä tavalla havaittuihin haasteisiin vai tulisiko tätä vastuuta edelleen laajentaa. Olennaista kuitenkin on, että vastuun jakautumisesta olisi mahdollisuus sopia arvoketjun eri toimijoiden välillä. Verkkoalustojen velvoitteita ja vastuita käsitellään mm. samanaikaisesti tai äskettäin muutetuissa GSPR-, DSA- ja Platform-to-Business -asetuksissa, joten kokonaiskuvan muodostaminen sääntelystä ja sen mahdollisista aukoista on tällä hetkellä haastavaa. Lisäksi suhtaudumme valtioneuvoston tavoin kriittisesti siihen, että jakelupalveluiden tarjoajia asetettaisiin vastuuseen viallisen tuotteen aiheuttamasta vahingosta, sillä tällaisilla toimijoilla ei ole lähtökohtaisesti mahdollisuutta vaikuttaa siihen, onko tuote viallinen vai ei.

EK katsoo valtioneuvoston kannasta poiketen, että tuotevastuudirektiivin yleisiin vastuusäännöksiin ehdotettuja muutoksia, jotka koskevat muun muassa kanneaikaa ja korvattavan vahingon alarajan poistamista omaisuusvahingoilta, tulisi lainsäädäntökäsittelyn aikana arvioida kriittisesti. Muutokset voisivat lisätä litigointia hyvin pienistä vahingoista. Samoin katsomme valtioneuvoston kannasta poiketen perustelluksi, että tuotekehittelyvahinkoja koskevan vastuunrajoituksen kansallinen liikkumavara poistettaisiin, sillä liikkumavaran poistaminen edistäisi tavoitetta saumattomista sisämarkkinoista. Jaamme valtioneuvoston näkemyksen presumptiosäännösten vaikeaselkoisuudesta sekä näyttykynnystä koskevasta epäselvyydestä.

Yksi direktiiviehdotuksen olennaisista muutoksista koskee sen soveltamisalan laajentamista kattamaan irtaimen esineen lisäksi myös digitaaliset valmistustiedostot ja tietokoneohjelmistot sekä aineettomat tuotteet. Lisäksi vahingon määritelmää laajennettaisiin kattamaan henkilö- ja esinevahinkojen lisäksi myös tietojen katoamisen tai tuhoutumisen. Kyse on olennaisista muutoksista, joiden tarpeellisuutta ja mahdollisia vaikutuksia tulisi vielä tarkastella kriittisesti.

EK kiinnittää huomiota siihen, että direktiivi aiheuttaisi olennaisia lisäkustannuksia yrityksille, sillä se lisää yritysten todennäköisyyttä joutua vahingonkorvausvastuuseen ja johtaisi tarpeeseen varautua tähän riskiin. Kuten U-kirjelmässä on kuvattu, yritykset ja muut toimijat joutuisivat todennäköisesti joko laajentamaan nykyisiä tai hankkimaan uusia tuotevastuuvakuutuksia. Vakuutusyhtiöt joutuisivat todennäköisesti muuttamaan nykyisten tuotevastuuvakuutustensa ehtoja vastaamaan ehdotettuja säännöksiä. On kuitenkin hyvin mahdollista, että vakuutusyhtiöt eivät katso tällaisia muutoksia kannaltaan tarkoituksenmukaisiksi, jolloin toimijat voisivat jäädä ilman riittävää vakuutusturvaa.

Ylipäätään direktiivissä tehdään laajoja oletuksia muutosten ongelmattomuudesta vakuutusalan ja vakuutusten saatavuuden näkökulmasta. Sääntelyyn liittyy kuitenkin useita uusia elementtejä ja epäselvyyksiä, joita olisi neuvotteluissa pyrittävä selkeyttämään, jotta oikeusvarmuus ja vakuutusmarkkinan toiminta eivät vaarannu.

Yleisellä tasolla kiinnitämme huomiota siihen, että useita direktiivin uudenlaisia säädösratkaisuja tulee arvioida kattavasti erityisesti oikeusvarmuuden ja määritelmien yksiselitteisyyden näkökulmasta. Tämä pätee muun muassa kiertotalouden tuotteita koskevaan uuteen säännökseen. Säännöksen mukaan tuotteen valmistajana pidettäisiin myös sellaista luonnollista tai juridista henkilöä, joka muuttaa aiemmin markkinoille tai käyttöön saatettua tuotetta, jos muutosta pidetään olennaisena tuoteturvallisuutta koskevien säännösten nojalla eikä alkuperäinen valmistaja ole voinut siihen vaikuttaa. Oikeusvarmuuden näkökulmasta selkeyttä tarvittaisiin siihen, milloin muutosta on pidettävä olennaisena.

EK pitää hyvänä, että säädösinstrumentiksi on valittu täysharmonisoiva direktiivi, sillä kansallisen liikkumavaran rajaaminen edistää sisämarkkinoiden toimintaa ja vähentää sääntelystä johtuvia kaupan esteitä.

Tekoälyvastuudirektiivi

EK pitää perusteltuna, että tekoälyä koskevista vastuukysymyksistä säädetään EU-tasolla ja näin estetään sisämarkkinoiden fragmentoitumista. Koska kyse on minimiharmonisoivasta direktiivistä, neuvotteluiden aikana tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kansallisesta liikkuvarasta ja sen käytöstä ei muodostu tarpeettomia sääntelyesteitä sisämarkkinoille.

EK pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että tekoälysäädös ja tekoälyvastuudirektiivi muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. Tekoälysäädöksen käsittely on kesken ja asetukseen on sekä neuvostossa että parlamentissa tehty laajoja muutoksia, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista. EK on toivonut, että esityksen antamisen osalta olisi odotettu tekoälysäädöksen käsittelyn etenemistä nykyistä pidemmälle. Vaikka näin ei komission taholta toimittu, pidämme perusteltuna, että tekoälyvastuudirektiivin käsittelyssä edettäisiin lainsäätäjien toimesta vasta tekoälysäädöksen neuvottelutuloksen selkeydyttyä. Tämä on tarpeen, sillä tekoälyvastuudirektiivi nojaa erittäin laajasti tekoälyasetuksen määritelmiin.

Myös tekoälyvastuudirektiivin näkökulmasta ongelmallista on, että tekoälysäädöstä koskevissa lainsäädäntökeskusteluissa esiintyvät tekoälymääritelmät ovat luonteeltaan liian laajoja. Direktiivi viittaa määritelmien osalta suoraan tekoälysäädökseen. Esimerkiksi EU-komission tekoälysäädösesityksessä tekoälyn määritelmän piiriin kuuluivat myös sellaiset teknologiat, joita ei perinteisesti ole mielletty tekoälyksi. Lisäksi myös suuririskisten tekoälyjärjestelmien määritelmät ovat hyvin laajoja. Mikäli tekoälysäädöksen jo sisältämien velvoitteiden lisäksi myös vastuukysymyksistä säädettäisiin EU-komission omaksumien laajojen määritelmien mukaisesti, tuloksena olisi yritysten näkökulmasta huomattavan hankala toimintaympäristö, joka hidastaisi innovaatioita ja uusien ratkaisujen tuomista markkinoille. EK:n näkökulmasta viittaaminen tekoälysäädöksen määritelmiin myös tekoälyvastuudirektiivissä on perusteltua, mutta määritelmiä tulisi olennaisesti kaventaa.

Suhtaudumme varauksellisesti tekoälyvastuudirektiivin sisältämään pre-trial discovery -menettelyyn, jossa talouden toimijat velvoitettaisiin antamaan mahdollisia todisteita nähtäväksi nykyistä laajemmin jo ennen oikeudenkäynnin vireillepanoa. Kyse olisi kansallisesti poikkeuksellisesta menettelystä, jonka potentiaaliset vaikutukset tulisi arvioida kattavasti.

Oikeusvarmuuden näkökulmasta on lisäksi tarpeen selventää, mitkä ehdotuksen säännökset koskevat yksinomaan suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä ja mitkä säännökset koskevat myös muita, ei-suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä. EK:n katsoo, että EU:n tekoälysääntely tulisi olla riskiperusteista ja koskea pääosin vain sellaisia järjestelmiä, joihin liittyy välittömiä ja olennaisia riskejä. Muiden tekoälyjärjestelmien osalta sääntelyn tulisi olla kevyttä ja innovaatiomyönteistä.

EK katsoo, että tekoälyvastuudirektiiviä ei tulisi sisällyttää edustajakannedirektiivin soveltamisalaan. Sisällyttäminen soveltamisalaan ei ole perusteltua, sillä kyse on lähinnä prosessuaalisesta säädöksestä.

Lopuksi

EK:n näkökulmasta molempien direktiivien täytäntöönpanoajan tulisi olla vähintään 24 kuukautta ja yrityksille tulisi taata riittävä siirtymäaika ennen säännösten soveltamista. EK kannustaa Suomea tavoittelemaan neuvotteluissa jopa valtioneuvoston kannassa ilmaistua kuutta kuukautta pidempää siirtymäaikaa, sillä säädösmuutokset ovat merkittäviä ja niiden soveltamiseen tulee väistämättä liittymään lukuisia epävarmuustekijöitä, jotka johtuvat ehdotettujen direktiivien lisäksi myös laajemmasta säädöskehikon nopeasta muutosvauhdista.