08.09.2023

Lakivaliokunta

Asiantuntijakuuleminen 12.9.2023

U 13/2023 vp - Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tavaroiden korjaamista edistävistä yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (EU) 2017/2394 ja direktiivien (EU) 2019/771 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Komission säädösehdotuksen lähtökohdista

Direktiiviehdotus on osa komission vihreän siirtymän ohjelmaa ja sen on tarkoitus edesauttaa EU:n kestävän kulutuksen tavoitetta. KKV toteaa, että komission lainsäädäntöehdotus tavaroiden korjaamista edistävistä säännöistä COM(2023) 155 final on osa muodostumassa olevia sääntelyllisiä puitteita, joiden keskeisiä osia ovat mm. komission ehdotukset vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiiviksi[1] ja direktiiviksi viherväitteistä[2].

U-kirjelmän mukaan komission ehdotuksen COM(2023) 155 final **päätavoitteena on kannustaa kuluttajia käyttämään kulutustavaroita entistä pidempään korjauttamalla viallisia tavaroita ja ostamalla enemmän käytettyjä ja kunnostettuja tavaroita**. Ehdotuksella myös osin muutettaisiin tavaran kaupan direktiiviä 2019/771, joka on Suomessa implementoitu kuluttajansuojalain 5 lukuun.

KKV toteaa, että komission ehdotus **sisältää useita keskenään erilaisia artikloja, joilla säädetään täysin erityyppisistä asioista ja eri toimijoiden välisistä suhteista**. Ehdotus ei ole luonteeltaan kuluttajansuojaoikeudellinen vaan säännöksiltään laajempi ja siten luonteeltaan lähinnä sisämarkkinaoikeudellinen. Komission ehdotuksen mukaan kyse olisi **maksimiharmonisoivasta** direktiivistä (3 artikla).

KKV pitää tärkeänä sitä U-kirjelmässä esitettyä, että vaikka komission ehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia, ehdotusta ja siinä esitettyjä **säännöksiä on direktiivineuvottelujen kuluessa arvioitava perusteellisesti tavoitteiden saavuttamisen kannalta**. Arviointia on tehtävä niin kuluttajansuojan korkean tason turvaamisen näkökulmasta kuin myös siitä näkökulmasta, että ne eivät aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja kustannuksia elinkeinonharjoittajille.

[1] COM/2022/143 final. U 37/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiiviksi
[2] COM/2023/166 final. U 25/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi viherväitteistä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Postiosoite PL 5, 00531 Helsinki • **Puhelin** 029 505 3000 (pvm/mpm)
Y-tunnus 2502067-3 • **Sähköposti** kirjaamo@kkv.fi • **kkv.fi**

KKV pitää erittäin tärkeänä, ettei säädösehdotusta jatkovalmistelussa laajenneta yleisen kuluttajansuojaoikeuden kysymyksiin vaan ne arvioidaan EU:n kuluttajalainsäädännön ja sen systematiikan yhteydessä. Lisäksi huomiota on kiinnitettävä siihen, että **Suomen on voitava säilyttää kansallinen kuluttajansuojalain 8 luvun sääntely eräistä kuluttajapalvelusopimuksista.** Komission ehdotuksen johtolauseessa 5 mainitaan, että tämän direktiivin ei ole tarkoitus vaikuttaa jäsenvaltioiden vapauteen säännellä korjauspalvelujen tarjoamista koskevien sopimusten muita näkökohtia kuin niitä, jotka on yhdenmukaistettu unionin oikeudessa.

Tavarankauppadirektiivin muuttaminen

KKV esittää, että direktiivin jatkovalmistelussa vastustettaisiin komission ehdottamaa 12 artiklaa. Pelkkä kyseisen artiklan selventäminen ei riitä, sillä ehdotetun säännöksen sisältönä on periaatteellinen muutos tavarankauppadirektiivin 13 artiklaan ja menettelyyn virhetilanteissa.

KKV pitää U-kirjelmässä esitettyjä kuluttajansuojan kannalta huomioitavia seikkoja perusteltuina ja samat seikat tukevat osaltaan näkemystä siitä, ettei 12 artiklaa tulisi säätää. KKV ei myöskään näe tarvetta muuttaa tuoreesti uudistettua ja vasta 1.1.2022 jälkeen solmittuihin sopimuksiin soveltuvaa tavarankauppadirektiiviä tässä yhteydessä.

Komission ehdottamassa 12 artiklassa ehdotetaan lisättäväksi direktiivin (EU) 2019/771 13 artiklan 2 kohtaan virke seuraavasti: "Poiketen siitä, mitä tämän kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, myyjän on korjattava tavara sen saattamiseksi sopimuksen mukaiseksi, jos vaihtamisesta aiheutuvat kustannukset ovat vähintään yhtä suuret kuin korjauskustannukset." **Ehdotettu lisäys rajoittaisi kuluttajien valinnanvapautta**, joka kuitenkin yhä mainittaisiin kyseisen 13 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä: "Tavaran saattamiseksi sopimuksen mukaiseksi *kuluttaja voi valita* joko tavaran korjaamisen tai vaihtamisen - - -". Käytännön asiointitilanteissa lisäys todennäköisesti johtaisi siihen, että poikkeukseksi muotoiltu kumoaisi pääsäännön ja valinnan hyvitystavasta tekisi kuluttajan sijaan myyjä. **Heikompana sopimusosapuolena kuluttaja yleensä tyytyy myyjän ehdottamaan ja riitauttaa vain harvoin myyjän esittämän hyvitystavan. Kuluttajalla ei ole mitään keinoja arvioida, kumpi virheen oikaisutapa tulee myyjälle halvemmaksi.** Mikäli ehdotettu lisäys säilytetään, myyjälle aiheutuvien kustannusten käsitettä olisi syytä täsmentää ja myyjällä on oltava selkeä näyttötaakka eri oikaisuvaihtoehdoista aiheutuvista kustannuksista.

KKV korostaa, että tavarankauppadirektiivin 13 artiklaa ja kuluttajansuojalain 5 luvun 18 §:ää sovellettaessa ollaan jo tilanteessa, jossa kyseinen elinkeinonharjoittaja on rikkonut sopimusta ja kuluttajalle myydyssä tavarassa on virhe. Ehdotus johtaisi siihen, että tällaisissa tilanteissa **kuluttaja joutuisi olemaan korjauksen ajan yhä sidoksissa myyjään, vaikka sopijaosapuolien välillä ei enää vallitsisi luottamusta**. Artiklassa ei esimerkiksi säädetä kuluttajille mahdollisuutta etsiä korjauspalvelua muualta virhevastuussa olevan myyjän kustannuksella.

Tavaran korjaamisen ensisijaisuusvaatimus johtaisi kuluttajille hankaliin asetelmiin, sillä tavarankauppadirektiivin säännöksiä sovelletaan kaikenlaisiin kuluttajille myytyihin tavaroihin, sekä uusina myytyihin arkielämässä välttämättömiin että käytettyinä myytyihin harvinaisuuksiin. KKV:n kokemuksen mukaan virhetilanteissa myyjät usein sopivat kuluttajan kanssa hinnanalennuksesta sen sijaan, että tavara korjattaisiin tai vaihdettaisiin virheettömään. **Myyjien menettelytavoissa on suuria eroja sen suhteen, ottavatko ne vastuun tavaran korjausprosessista vai pyrkivätkö ne ohjaamaan kuluttajan itse varmistamaan korjauksen toteutumisen korjauksen suorittajalta.** Myyjän osoittama korjauksen suorittaja voi olla ulkoistettu alihankkija toisella paikkakunnalla tai ulkomailla oleva tavaran valmistaja. Korjausprosessi saattaa pitkittyä ja kuluttajan edellytetään suostuvan useisiin korjausyrityksiin.[3]

Toisaalta tavarankauppadirektiiviä sovelletaan eri hintaisiin tavaroihin. Kaikki kuluttajat eivät reklamoi myyjälle vaan hylkäävät virheelliseksi osoittautuneen tavaran. Ehdotetulla lisäyksellä tai ylipäätään tavarankauppadirektiivillä ei voida vaikuttaa tästä muodostuvaan ympäristöongelmaan. **Tavaroiden hylkäämiseen vaikutetaan tehokkaammin toimilla, jotka vaikuttavat tavaran laatuun ja virheettömyyteen ennen kuin tavara myydään kuluttajalle.** Keinoja voitaisiin miettiä esimerkiksi sekä tavaroiden valmistusprosessin että kuluttajakaupan laaduntarkkailun puolella.

Tavarankauppadirektiivin kautta ympäristönäkökohtia voitaisiin edistää esimerkiksi selventämällä nykyisen jo voimassa olevan 13 artiklan (ja kuluttajansuojalain 5 luvun 18 §:n) tulkintaa. **Nykyinen sääntely ei aseta virheen hyvittämisessä vaihtoehdoiksi tavaran korjaamista ja tavaran vaihtamista *uuteen* tavaraan.** Käytäntöjen kehittyessä kuluttajalle hyvityksenä annettava vaihtotavara voisikin mahdollisesti olla myyjälle palautunut tavara, kuten verkkokaupassa palautettu tai virheettömäksi korjattu vastaava tavara.

Eurooppalainen korjaustietolomake

KKV kannattaa eurooppalaisesta korjaustietolomakkeesta U-kirjelmässä esitettyä seuraavin huomioin:

KKV korostaa, että nykyinen EU:n kuluttajansuojalainsäädäntö sisältää kattavat tiedonantovelvoitteet, joita sovelletaan myös korjauspalveluihin. Direktiivin jatkovalmistelussa **tulisi varmistua siitä, ettei ehdotetussa erityissäänte-lyssä säädetä eurooppalaisesta korjaustietolomakkeesta tavalla, joka syr-jäyttäisi EU:n kuluttajansuojalainsäädännön** ja siellä säädetyt jo voimassa olevat tiedonantovelvoitteet. Eri direktiivien keskinäisestä etusijasta olisi säädettävä tässä yhteydessä ja turvaten elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä suhteissa EU:n kuluttajansuojalainsäädännön etusija. Kuluttajansuojan korkean tason turvaamiseksi komission ehdottama uusi direktiivi tavaroiden korjaamista edistävistä säännöistä ei saisi vaikuttaa kuluttajansuojadirektiivien soveltumiseen.

[3] KKV matkapuhelimien kuluttajaongelmista 2018: https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kkvn-selvitys-matkapuhelimen-vika-saattaa-johtaa-huoltorumbaan/

Direktiivineuvotteluissa olisi kiinnitettävä tarkempaa huomiota siihen, muodostuvatko lomakkeella annetut tiedot osaksi palvelusopimusta. KKV:n kokemuksen mukaan kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset ovat usein kokonaisuuksia, jotka koostuvat useammasta asiakirjasta. Kuluttajasopimusten osina on yleisiä ja erityisiä vakioehtoja, täydennettäviä tiedonanto- ja yhteystietolomakkeita sekä erikseen neuvoteltuja yksilöllisiä ehtoja. Lisäksi sopimuksen osaksi voivat tulla kulutushyödykkeestä markkinoinnissa annetut tiedot, mistä esimerkiksi kuluttajansuojalain tavaran kaupan 5 luvussa on erityisesti säädetty EU:n maksimiharmonisoivaa tavaran kaupan direktiiviä vastaavalla tavalla. Esimerkiksi korjauspalveluissa lomakkeilla oleva teksti ja ehdot saattavat poiketa sopimukseen sen osana sovellettavista vakioehdoista. Arkielämän tilanteissa kuluttaja ei myöskään aina saa kaikkia sopimukseen sen osana sovellettavia ehtoja ja asiakirjoja ennen sopimuksen solmimista tai edes ennen korjauspalvelun aloittamista.

Lisäksi KKV:n kokemuksen mukaan **komission lomakkeeseen ehdottamat tiedot, kuten pelkkä vian ja tehtävän korjaustyön toteaminen, eivät yleensä ole riittäviä kattamaan korjauspalvelua** ja sen yhteydessä tapahtuvaa toimintaa. Tyypillisiä kuluttajien ongelmatilanteita ovat ne, ettei korjauspalvelusta sovittaessa ole selkeästi sovittu työn edistyessä mahdollisesti tarpeelliseksi tulevista lisätöistä, korjauspalvelun yhteydessä veloitettavista osista taikka kuluttajalle myytävistä tavaroista tai lisäpalveluista kuten poisto-, asennus- ja kuljetuspalveluista.

Korjauspalveluiden tarjoamisvelvollisuus

KKV kannattaa korjauspalveluiden tarjoamisvelvollisuudesta U-kirjelmässä esitettyä seuraavin huomioin:

Ehdotuksen mukaan ensisijaisesti tavaroiden tuottajilla (valmistajilla) olisi velvollisuus tarjota joko itse tai alihankintana korjauspalveluita, mutta velvollisuus koskisi ainoastaan ehdotuksen liitteessä luetelluissa säädöksissä tarkoitettuja kestokulutustavaroita. Tällöin sääntelyn soveltamisala on kapea, mitä tulisi arvioida sääntelylle esitettyjen huomattavan laajojen tavoitteiden toteutumisen kannalta. Lisäksi sääntelyä olisi arvioitava siltä kannalta, että näin toteutettuna sääntelytaakka kohdistuisi elinkeinonharjoittajiin eri tavoin siitä riippuen, millä kuluttajamarkkinalla ne toimivat.

KKV kiinnittää erityisesti huomiota komission ehdottaman 5 artiklan 1 ja 5 kohtiin. Ehdotetun 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on *varmistettava*, että tuottaja korjaa kuluttajan tavaran, ja 5 kohdan mukaan tuottajien on *varmistettava*, että riippumattomat korjaajat saavat varaosia ja korjaamiseen liittyviä tietoja ja välineitä. Valmistelun tässä vaiheessa **säännöstä ei ole muotoiltu selkeästi toimijoiden oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi**. Kun sääntelyn päätavoitteena on tavaroiden korjaamisen edistäminen ja harmonisaatiota tavoitellaan EU-tasolla, yksityisten toimijoiden välisistä suhteista olisi syytä säätää selkeämmin.

Verkkoalusta korjauspalveluille ja kunnostetuille tavaroille

KKV kannattaa verkkoalustasta U-kirjelmässä esitettyä. Sen sijaan, että verkkoalustasta säädettäisiin lain tasolla, voitaisiin etsiä tapoja kannustaa tällaisten verkkoalustojen käyttöönottoon.

Siitä riippumatta kenen tehtäväksi verkkoalustan perustaminen ja ylläpito tulisi, komission ehdottamalla tavalla toteutettavasta verkkoalustasta aiheutuisi kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Samalla verkkoalustan kattavuutta ja merkitystä vähentää se, että ehdotetun 7 artiklan mukaan rekisteröityminen verkkoalustalle olisi vapaaehtoista. Suomessa sekä korjauspalveluiden välitykseen että käytetyn tavaran kauppaan on eri tahojen tarjoamia verkkoalustoja.

Vaikutukset kiertotalouden edistämiseen

U-kirjelmän mukaan ehdotuksella olisi todennäköisesti positiivista vaikutusta kiertotalouden toiminnan edistämiseen. KKV toteaa, että säädösehdotuksen vaikutuksia olisi arvioitava kunkin ehdotetun elementin osalta. **Ehdotetut artiklat ovat keskenään hyvin erilaisia ja sääntelyn vaikutusta *kiertotalouteen* on vaikea hahmottaa**:

- Tavarankauppadirektiiviin ehdotetun lisäyksen tarkoituksena voi olla kannustaa kuluttajia kestäviin valintoihin ja helpottaa virheellisten tavaroiden korjauttamista. Ehdotetussa säännöksessä ei kuitenkaan säädetä virheellisten tavaroiden korjauttamisen menettelytavoista, vaikka ne ovat olennaisia kannustimen toimivuudelle. Lisäksi ehdotettu säännös sisältää olettaman siitä, että korjaaminen olisi aina vähemmän kuormittavaa ympäristön kannalta. Ympäristövaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin, sillä myös korjaustoimintaan liittyy ympäristökuormaa eikä tavarankauppadirektiivissä vaihtoehtona korjaamiselle ole *uutena* tuotettu tavara.

- Korjaustietolomake on tiedonantovelvoite, jolla voidaan helpottaa korjauspalvelujen läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta. Sen sijaan sillä ei ole välitöntä vaikutusta korjauspalvelujen saatavuuteen tai käytettävyyteen.

- Säätämällä korjauspalveluiden tarjoamisesta voidaan mahdollisesti vaikuttaa korjauspalvelujen saatavuuteen, mikäli sääntelyllä muodostetaan yksityisten toimijoiden välille velvoitteita korjauspalvelun ja/tai siinä tarvittavien osien tarjoamiseen. Saavutettaviin vaikutuksiin on välitön vaikutus sillä, kuinka laaja tai kapea olisi velvoitteiden soveltamisala.

- Verkkoalusta voisi auttaa kuluttajia löytämään tietoa korjauspalveluista, mikäli sen sisältö muodostuisi riittävän kattavaksi ja sille saataisiin riittävä

tunnettuisuus. Sen sijaan verkkoalustalla ei ole välitöntä vaikutusta korjauspalvelujen saatavuuteen tai käytettävyyteen.

Ehdotus ei sisällä säännöksiä, joilla edistettäisiin käytettyjen tavaroiden kauppaa ja luotaisiin kuluttajille kannustimia ostaa enemmän käytettyjä ja kunnostettuja tavaroita. KKV toteaa, että käytetyt tavarat ovat jo nykyisen tavarankauppadirektiivin soveltamisalassa.

U-kirjelmässä on todettu, että ehdotus voisi kannustaa tuottajia suunnittelemaan tavaroita, jotka kestävät pidempään ja ovat helposti korjattavissa. **Ehdotus ei kuitenkaan sisällä tuotteiden suunnitteluun tai korjattavuuteen liittyviä säännöksiä.** Lisäksi kysymys tuotteiden ennenaikaisesta vanhentamista (planned obsolescence) on esillä vihreän siirtymän kuluttajansuojadirektiivin (COM/2022/143 final) valmistelun puolella.

Vaikutukset kuluttajaviranomaisten toimintaan

KKV toteaa, että myös säädösehdotuksen viranomaisvaikutuksia olisi arvioitava kunkin ehdotetun elementin osalta. Ehdotetut artiklat ovat keskenään sikäli erilaisia, että jotkin niistä saattavat johtaa kokonaan uusien viranomaistehtävien muodostumiseen ja jotkin mahdollisesti laajentavat viranomaisella jo olevaa toimivaltaa. **Tässä vaiheessa valmistelua ehdotus on niin keskeneräinen, ettei vaikutuksia viranomaisiin ole mahdollista arvioida.**

Suomessa kuluttajaviranomaisia on useita, jolloin vasta kansallisen toimeenpanon yhteydessä selviää, mihin viranomaisista tai useammasta viranomaisesta sääntelyllä on vaikutusta.

KKV toteaa, että komission ehdotus sisältää **artiklat täytäntöönpanon valvonnasta ja keinoista (8 artikla) sekä rikkomusten seuraamuksista (11 artikla)**. Näihin säännöksiin olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota direktiivin jatkovalmistelussa.

Riikka Rosendahl
ryhmäpäällikkö