05.06.2025

Talousvaliokunta

E 38/2025 vp

Lausunto Valtioneuvoston selvityksestä: Komission tiedonanto kattavasta EU:n keinovalikoimasta turvallista ja kestävää verkkokauppaa varten

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleiset huomiot

Komissio keskittyy 5.2.2025 tiedonannossaan EU:n ulkorajan ylittävään tavaroiden tuontiin ns. kolmansista maista.[1] Tiedonannon tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen lähestymistapa, jolla vastattaisiin tällaisen verkkokauppakäynnin tuomiin haasteisiin huomioiden tuontituotteiden koko elinkaari. KKV kiinnittää huomiota siihen, että komission 5.2.2025 antamassa tiedonannossa kuvattuja toimia on mukana myös komission 21.5.2025 tiedonannossa EU:n sisämarkkinastrategiasta[2]. Jotta lähestymistapa olisi aidosti kokonaisvaltainen, kaikki näkökohdat ja tarvittavat toimet olisi tuotava keskusteluun myös komission parhaillaan valmisteleman EU:n kuluttajapoliittisen agendan (Consumer Agenda 2025-2030)[3] yhteydessä.

KKV kannattaa esitettyä monialaista, kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Kuvattujen ongelmien poistamiseen ei ole nähtävissä yhtä keinoa vaan ratkaisuja on etsittävä eri keinojen yhdistelmistä. Lisäksi poikkeuksellisten, globaaliin epävarmuuteen liittyvien aikojen keskellä ennaltaehkäisy olisi parempi keino kuin ongelmien hoitaminen jälkikäteen.

KKV tukee näkemystä siitä, että kolmansista maista Suomeen kohdistettu verkkokaupankäynti tuottaa ongelmia, joita ovat

- riski kuluttajien terveydelle ja turvallisuudelle, sillä tuotteiden turvallisuudessa ja vaatimustenmukaisuudessa on todettu merkittäviä puutteita.
- riski ympäristövahingoista ja haitallisesta hiilijalanjäljestä, sillä kyse ei ole pelkästään yleisistä kestävän kehityksen näkökohdista vaan konkreettisista pakkaus- ja tavaramäärien tuottamista jäteongelmista.
- kielteinen vaikutus kuluttajien luottamukseen ja kuluttajansuojan tasoon verkkokaupankäynnissä, sillä kuluttajat kohtaavat toistuvasti tilanteita, joissa myyntimenettelyt ovat harhaanjohtavia tai painostavia eivätkä myyjien tarjoamat tuotteet vastaa lupauksia.
- kielteinen vaikutus lainkuuliaisten yritysten kilpailukykyyn, sillä lainsäädäntöä rikkovat toimijat vääristävät kilpailua ja nykyisten markkina-

[1] COM(2025) 37 final: Kattava EU:n keinovalikoima turvallista ja kestävää verkkokauppaa varten

[2] COM(2025) 500 final: The Single Market: our European home market in an uncertain world - A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong

[3] Komission työohjelman COM(2025) 45 final s. 8, liitteen I kohta 32. https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-supporting-people-strengthening-our-societies-and-our-social-model/file-consumer-agenda-2025-2030

osuuksien ollessa suuria horjuttavat tasapuolisia kilpailuolosuhteita markkinoilla.

KKV toteaa, että useiden tilastolähteiden perusteella sekä EU:hun että Suomeen EU:n ulkopuolelta tilattujen ja toimitettujen verkkokauppaostosten määrä on moninkertaistunut vuodesta 2022 alkaen. Valtavaa kasvua selittävät sekä kuluttajien suoraan tekemät ostokset että elinkeinonharjoittajien tekemät hankinnat. Suoratoimitus (dropshipping) on verkkokaupassa yleistynyt liiketoimintamalli, jossa myyjä ei pidä tavaraa omassa varastossa vaan ostaa tuotteen asiakkaan tilausta vastaan toiselta toimittajalta, kuten esimerkiksi kiinalaiselta alustalta. Varsinkin pienmyyjille toimintatapa on nopea ja tehokas, sillä tavarantoimittaja lähettää tuotteen suoraan asiakkaalle tämän kotiosoitteeseen. KKV:n saamien kuluttajailmoitusten mukaan kuluttajalle voi tulla yllätyksenä, että paketti saapuu eri maasta kuin missä myyjä on. Pettymyksiä on tuottanut se, että osa kuluttajista on luullut tukevansa ostoksella pienmyyjää ja nimenomaan halunnut välttää asioimista kiinalaisten alustojen ja verkkokauppojen kanssa.

Markkinapaikka-alustoista Temu ja SHEIN ovat poikkeuksellisen nopeasti kasvattaneet myyntiään EU:n ja Suomen markkinoilla. Ne miellyttävät kuluttajia alhaisten hintojen, laajan tuotevalikoiman ja erittäin nopeiden toimitusten vuoksi. Lisäksi ne hyödyntävät kohdennettua verkkomainontaa, ostamisen pelillistämistä ja käyttäytymistieteessä havaittuja ihmisten tottumuksia ja ajatusvinoumia sekä rahalliselta arvoltaan vähäisten tuotteiden nipputarjouksia ja kanta-asiakkuuksia, joilla ne houkuttelevat kuluttajia ostamaan jatkuvasti lisää. Suomalaiset akateemiset tutkijat ovat nostaneet keskusteluun impulsiivisen ostamisen haittapuolia ja yhteyttä esimerkiksi nuorten kuluttajien ylivelkaantumiseen.[4]

Huomioita valvontatoiminnasta

KKV toteaa, että viime vuosina EU:hun on luotu lakiuudistuksin monipuolista sääntelyä, joka on monilta osin niin uutta, ettei sääntelyn koko tehoa ole vielä ehditty toteuttaa valvontatoiminnassa. KKV pitää EU-tason valvontatoimia keskeisempinä kuin kansallisia toimia. Suuria toimijoita vastaan EU:n yhteisillä toimilla on enemmän painoarvoa, samoin kuin sillä että EU:n yhteisiä sääntöjä sovelletaan samalla tavoin nyt kohdatun kaltaisissa markkinaongelmissa. Silloinkin jos kansalliset valvontatoimet johtaisivat EU:n ulkopuolelle sijoittautuneisiin toimijoihin kohdistettuihin sanktioita, tällaisten päätösten tosiasiallinen täytäntöönpano voisi olla hankalaa.

Komission tiedonannossa korostuu markkinavalvontaviranomaisten ja tuotteiden maahantuonnin näkökulma. KKV jakaa huolen siitä, että ottaen huomioon kolmansista maista Euroopan sisämarkkinoille tulevien tuotteiden valtava määrä täyden vaatimustenmukaisuuden varmistaminen on mahdotonta. Toisin kuin monet kuluttajat olettavat, markkinavalvonnan luonteeseen ei myöskään kuulu tuotteiden ennakollinen tarkastaminen vaan laadunvalvonta on pitkälti yritysten omavalvontaa. Myös valvonta-

[4] Jyväskylän yliopiston vetämä DigiConsumers tutkimushanke: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/yc-07-2024-2142/full/html

toiminnassa ongelmiin olisi etsittävä ratkaisuja eri viranomaisten ja keinojen yhdistelmistä ja laaja-alaisesta viranomaisyhteistyöstä.

E-kirjelmän tavoin KKV painottaa, että komissiolla on lakisääteinen rooli ja suoraa toimivaltaa erittäin suurten markkinapaikka-alustojen valvojana. Komissiolta tarvitaan aktiivista otetta ja nopeutta digimarkkina- ja digipalvelusäädösten mukaisten omien toimivaltuuksiensa käytössä. Lisäksi komissiolta olisi edellytettävä konkreettisia toimia eri EU-tason viranomaisverkostojen yhteistyön koordinoinnissa. Esimerkiksi Temua ja SHEIN:ia vastaan on meneillään EU-alueen yhteistoimi sekä komission käynnistämänä digipalvelusäädöksen tutkintana[5] että kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyöverkoston käynnistämänä markkinointimenettelyjen tutkintana[6].

KKV kannattaa sitä, että ongelmien ratkaisemiseksi tehdään EU:n laajuista yhteistyötä jo olemassa olevien viranomaisverkostojen puitteissa. EU-verkostoihin osallistuminen on kansallisten valvontaviranomaisten velvoitteena ja tällainen EU:n laajuinen työpanos olisi hyödynnettävä tuloksellisesti. Olennaista on varsinkin se, että verkostojen väliselle yhteistyölle luodaan EU-tasolla toimivat puitteet. Kyky yhdistää resursseja (kapasiteettia ja asiantuntemusta), vaihtaa tietoa ja asettaa prioriteetteja on avainasemassa valvontatoimien tehokkaassa kohdentamisessa. EU-lainsäädännön vastaisesta toiminnasta kerätty data ja näyttö olisi voitava jakaa laajemmalle joukolle viranomaisia EU:n ja komission sisäisten sääntöjen estämättä. Komission tiedonannon mukaan nykyaikaisten valvontakeinojen kokonaisuuteen kuuluu mm. lainvastaisuuksien havaitsemista tukevien tekoälysovellusten ja yhteisten tietokantojen käyttö. Esimerkiksi tällaisilla toimilla voitaisiin tukea koordinoituja valvontatoimia tulli-, markkinavalvonta-, ympäristö-, kuluttajansuoja-, tietosuoja- ja digiviranomaisten EU-verkostojen välillä.

KKV toteaa, että komission 21.5.2025 tiedonannossa EU:n sisämarkkinastrategiasta on mainittu useita lakihankkeita[7], joilla on tarkoitus mahdollistaa datavetoista ja digitaaliseen raportointiin tukeutuvaa valvontatoimintaa. Tällöin tavoiteltaisiin sellaisia markkinavalvonnan kaltaisia toimintatapoja, joissa lähtökohtana on jatkuva seuranta (surveillance) ja silmälläpito (supervision). Kun valvonta jää kansallisten viranomaisten toteutettavaksi, tällainen toimintatapa saattaa lisätä kansallisten viranomaisten resurssitarpeita.

Verkkomarkkinapaikkojen nykyinen lainsäädäntö lähtee lainvastaisuuksien torjunnassa osin yhteistoiminnan ajatuksesta. Digipalvelusäädös sisältää

[5] Komission tiedotteet Temu-tutkinnasta 31.10.2024 https://digital-strategy.ec.europa.eu/fi/news/commission-opens-formal-proceedings-against-temu-under-digital-services-act ja SHEIN-tutkinnasta 6.2.2025 https://digital-strategy.ec.europa.eu/fi/news/commission-requests-information-shein-illegal-products-and-its-recommender-system Lisää komission valvontatoimista digipalvelusäädöksen erittäin suurten toimijoiden osalta: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses

[6] CPC-verkoston tiedotteet Temu-tutkinnasta 8.11.2024 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_24_5707 ja SHEIN-tutkinnasta 26.5.2025 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_25_1331 Lisää CPC-verkoston valvontatoimista https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions_en

[7] "The Single Digital Gateway, the Once Only Technical System, the Digital Product Passport, eInvoicing, the forthcoming European Business Wallet, the Business Register Interconnection System and the European Unique identifier for companies".

alustoille ns. ilmoitus & toiminta (notice & action) -velvoitteen, jonka merkitys alustan omalle vastuulle on jäänyt vähälle huomiolle. Markkinapaikka-alusta voidaan tietyin edellytyksin saattaa itse vastuuseen lainvastaisuuksista. Se on vapautettu vastuusta vain sillä edellytyksellä, jos se ei ole tietoinen myyjän tai tuotteen lainvastaisuuksista tai jos se ei tällaisen tiedon saatuaan toimi nopeasti laittoman sisällön tai tuotteen poistamiseksi. Tiedon lainvastaisuuksista voi ilmoittaa kuka tahansa, mutta kuluttaja-asiamies ja muut Suomen kansalliset digipalvelusäädöksen valvontaviranomaiset ovat havainneet, ettei tätä mahdollisuutta tunneta. Alustan käyttäjinä kuluttajilla ja yrityksillä kuitenkin on nopeammin tarkempaa tietoa kuin viranomaisilla. Markkinapaikka-alustalla on oltava valmiina ilmoituskanava ja menettelyt ilmoitusten käsittelyyn. Toisaalta ehdollinen vastuuvapaus soveltuu vain silloin, kun markkinapaikka-alusta toimii tuotteen myynnissä pelkästään välittäjänä. Markkinapaikka-alustan voidaan katsoa olevan itse vastuussa kuluttajansuojalainsäädännön rikkomisesta, jos sen toimintatavat luovat kuluttajille vaikutelman, että alusta itse toimii myyjänä.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että markkinapaikka-alustoilla esiintyy myös huijauksia ja petoksia, mihin komissio viittaa tiedonannossaan puhuessaan Europol, EMPACT ja OLAF toimista. Tiedonannossa korostuvat tuoteväärennökset, mutta ne ovat vain yksi rikollisten verkkokaupankäynnissä hyödyntämä ja kuluttajille rahallisia menetyksiä tuottava toimintatapa. Viime vuosina erityyppisten kuluttajiin kohdistuvien huijausten määrä on ollut sekä EU:ssa että Suomessa kasvussa.[8] Suomessa petosrikollisuuden määrä on ollut voimakkaassa kasvussa jo vuodesta 2010 lähtien, ja järjestäytyneen rikollisuuden rooli on kasvanut.[9] Erityisesti tietoverkkoavusteinen petosrikollisuus on Suomessa aiempaa kansainvälisempää ja merkittävän osan siitä arvioidaan jäävän piilorikollisuudeksi, minkä vuoksi tilastoitu rikollisuus antaa liian suppean kuvan ongelmista. KKV pitää tärkeänä moniviranomaisyhteistyötä sekä yhteistyötä elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin järjestöjen kanssa, jotta huijausten määrä saataisiin vähenemään. Kun kyse on rajat ylittä-västä rikollisesta toiminnasta, tehokkaita EU-tason toimia tarvitaan, jotta vilpillinen toiminta ei vaikuttaisi kielteisesti kuluttajien luottamukseen ja kuluttajansuojan tasoon verkkokaupankäynnissä.

Huomioita lainsäädäntötoimista

Tiedonannossaan komissio ehdottaa sääntelykehykseen rakenteellisia muutoksia, joissa keskitytään erityisesti tulliuudistukseen ja ympäristönsuojeluun. KKV kiinnittää huomiota siihen, että verkkokaupankäynnin sääntelykehyksiin liittyy myös jo edellisen komission kaudella käynnistetty EU:n kuluttajansuojasääntelyn uudelleentarkastelu (Digital fairness fitness check)[10]. Tiedonannossaan komissio kertoo harkitsevansa myös

[8] Suomalaisten euromääräisistä menetyksistä pankkialan tiedote19.2.2025 https://www.finanssiala.fi/uutiset/huijaukset-rajussa-kasvussa-vuonna-2024-pankit-saivat-pysaytettya-huijattuja-maksuja-yli-44-miljoonan-euron-arvosta/ Komission toteuttaman kuluttajakyselyn ja 14.3.2025 julkistaman vuoden 2025 kuluttajatulostaulun (Consumer Conditions Scoreboard) mukaan 45 % kuluttajista on törmännyt verkkohuijauksiin https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_25_762

[9] Kriminaalipoliittinen toimenpideohjelma s. 43-44. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166292/OM_2025_25_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[10] Tiedonannon s. 17. Komission tiedote 3.10.2024 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_24_4901

kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen (EU) 2017/2394 (ns. CPC-asetus) tarkistamista.[11]

KKV kannattaa näkemystä siitä, että uutta lainsäädäntöä harkittaessa ja valmisteltaessa olisi kiinnitettävä huomiota voimassa olevan EU-lainsäädännön kattavuuteen ja pidätyttäisiin päällekkäisestä sääntelystä. Erityisesti kuluttajansuojan alalla EU-lainsäädännön pirstaloitumista olisi vältettävä ja nopean uudistamisen sijaan huomiota olisi kiinnitettävä odotuksiin lainsäädännön pysyvyydestä ja oikeusvarmuudesta. Uudistuksia harkittaessa lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa olisi huomioitava se, että arvioinnin tuloksiin vaikuttaa myös se mitä on ehditty valvoa ja mitä ei. Kokemukset voimassa olevan lainsäädännön soveltamisesta ovat ensiarvoisen tärkeitä arvioitaessa säännösten toimivuutta ja mahdollisia uudistustarpeita.

Verkkokaupankäyntiä koskevaa lainsäädäntöä olisi tarpeen tarkastella kokonaisvaltaisesti ja edistäen kuluttajansuojan korkeaa tasoa sellaisena läpäisyperiaatteena kuin EU:n perussopimukset edellyttävät. E-kirjelmän tavoin KKV pitää toimivina kuluttajansuojalainsäädännön ominaispiirteinä esimerkiksi teknologia- ja kanavaneutraaliutta sekä periaatepohjaisuutta. Tavoitteena tulisi olla horisontaalinen, riittävän yleisluonteinen sääntely, jotta sääntely olisi sovellettavissa myös uudenlaisiin ilmiöihin toimintaympäristön muuttuessa ja digitalisoituessa. Esimerkiksi Suomen kuluttaja-asiamies on kyennyt valvontatoiminnassaan puuttumaan moniin digitaalisten toimintatapojen kuluttajaongelmiin soveltamalla nykyistä kuluttajansuojalakia ja sen taustalla olevia EU:n horisontaalisen kuluttajansuojan säädöksiä.

Tiedonannon mukaan komissio on halukas selvittämään, voitaisiinko ottaa käyttöön syrjimätön käsittelymaksu EU:hun suoraan kuluttajille tuotaville verkkokauppatuotteille. Tällaisen käsittelymaksun suorittaisi maahantuoja eli verkossa toimiva vähittäismyyjä tai välittäjä, ei kuluttaja EU:hun tuodun paketin toimituspaikassa. E-kirjelmän mukaan Suomi on valmis tarkastelemaan sellaisesta käsittelymaksusta säätämistä, joka perittäisiin elinkeinonharjoittajalta suoraan kuluttajaan kohdistuvasta verkkokauppatuonnista. KKV kiinnittää huomiota siihen, että tällainen käsittelymaksu todennäköisesti siirrettäisiin hinnoittelulla kuluttajien maksettavaksi, joten olisi syytä selvittää maksun vaikutusta kuluttaja-käyttäytymisen kannustimena. Toisaalta käsittelymaksusta saattaisi aiheutua hallinnollista taakkaa EU-alueella toimiville vähittäismyyjille, kuten suoramyynnin liiketoimintamallilla toimiville pienmyyjille. Joidenkin verkon markkinapaikkojen osalta on myös perustellusti herätetty kysymys siitä, onko hintoja jo nyt subventoitu sillä tavoin, että tarvittaessa itse tuote voidaan hinnoitella miltei ilmaiseksi, jotta kuluttajiin kohdistuva kustannusvaikutus ei hillitsisi kysyntää.

Riikka Rosendahl
ryhmäpäällikkö

[11] Tiedonannon s. 18.

05.06.2025

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Sähköisesti allekirjoitettu - Elektroniskt underskriven - Digitally signed
Rosendahl Riikka, Kuluttajansuoja 1, 05.06.2025 10:33