



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/22722/2021/VNK-02

28.9.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuluttajansuojalain sekä kauppalain 4 §:n muuttamisesta

Esitysluonnos sisältää kuvauksen asian EU-taustasta, esityksen tavoitteista ja ehdotuksista sekä keskeisistä muutoksista kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivien suoma liikkumavaraa ja sen hyödyntämistä on selostettu hyvin esitysluonnoksessa. Vaikutuksia on kuvattu suppeasti yleisellä tasolla.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnokseen tulisi lisätä esimerkkejä siitä, mitä sääntelyn muuttaminen tarkoittaa käytännössä kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille. Esitysluonnos jää liian abstraktille tasolle.**
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa vaikutuksia erilaisille elinkeinonharjoittajille ja kuluttajille. Myös yritysten sääntelytaakkaa tulisi arvioida esimerkiksi sääntelytaakkalaskurilla.**
- iii) Henkilötietojen antaminen palveluntuottajalle digitaalisen palvelun saamiseksi on melko yleistä. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata, millaisia oikeudellisia vaikutuksia uudella sääntelyllä on henkilötietojen antajalle.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuluttajansuojalakia. Muutoksilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi digitaalisesta sisällöstä ja digitaalisista palveluista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tavarankaupasta. Kuluttajansuojalakiin tehtävien muutosten johdosta olisi tarpeen muuttaa myös kauppalakia.

Tavarankauppadirektiivin täytäntöön panemiseksi kuluttajansuojalain kuluttajankauppaa koskevaan lukuun ehdotetaan useita muutoksia erityisesti siltä osin kuin luvussa säädetään virheestä ja sen seuraamuksista. Luvun otsikko ehdotetaan muutettavaksi kuluttajankaupasta tavarankaupaksi. Ehdotuksen mukaan vuoden kuluessa tavarankuovutuksesta ilmenevän virheen oletettaisiin olleen tavaran luovutushetkellä, jollei toisin osoiteta tai oletus ole virheen taikka tavarankuovutuksen luonteen vastainen. Nykyisin oletus on kuusi kuukautta. Lisäksi lukuun lisättäisiin erityissäännöksiä digitaalisia elementtejä sisältävän tavarankuovutuksen, kuten säännös myyjän velvollisuudesta huolehtia tarvittavista turva- ja muista päivityksistä.

Tavarankauppadirektiivin mukaan myyjän virhevastuun kesto on kaksi vuotta tavarankuovutuksesta, mutta jäsenvaltiot voivat säätää tätä pidemmästä virhevastuujasta. Ehdotuksen mukaan tätä

mahdollisuutta hyödynnettäisiin siten, että myyjän virhevastuusäytäntö pidettäisiin nykyisellään, jolloin virhevastuu määräytyisi tavaran oletetun käyttöiän perusteella ja rajautuisi viime kädessä yleisen vanhentumisajan perusteella.

Digitaalista sisältöä ja digitaalisia palveluita koskevan direktiivin täytäntöön panemiseksi kuluttajansuojalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi luku digitaalista sisältöä ja digitaalisia palveluja koskevista sopimuksista. Luvun soveltamisalaan kuuluisivat esimerkiksi ohjelmistoja, videotiedostoja, digitaalisia pelejä ja pilvipalveluja koskevat sopimukset. Luvussa säädettäisiin digitaalisen sisällön tai palvelun toimittamisesta, digitaalisen sisällön tai palvelun virheestä ja sen seuraamuksista sekä digitaalisen sisällön tai palvelun muuttamisesta. Luku tulisi sovellettavaksi paitsi sopimukseen, joiden nojalla kuluttaja on sitoutunut maksamaan digitaalisesta sisällöstä tai palvelusta kauppahintaa, myös sopimukseen, joiden nojalla kuluttaja on sitoutunut luovuttamaan elinkeinonharjoittajalle henkilötietoja. Myös digitaalisen sisällön tai palvelun kertatoimitusten osalta hyödynnettäisiin jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää direktiivin mukaista virhevastuuaikaa pidemmästä virhevastuujasta yhdenmukaisesti tavarankauppaa koskevaan lukuun ehdotettavan säätelyn kanssa.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu EU-säädöksen taustaa, Suomen kantoja ja neuvotteluja informatiivisesti. Esitys on kokonaisuudessaan selkeästi kirjoitettu.

EU-säädösten tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden kasvua pyrkimällä vähentämään kustannuksia, jotka johtuvat erilaisista sopimusoikeudellisista säännöksistä jäsenvaltioissa, luomalla oikeusvarmuutta yrityksille ja auttamalla kuluttajia hyötymään rajat ylittävän verkkokaupan eduista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin EU-säädöksen tavoite, keskeiset esitykset ja muutokset Suomen lainsäädäntöön. Luonnoksessa ei käsitellä nykyisen säätelyn mahdollisia pulmia ja vaikutuksia kotimaassa, mutta todetaan, että tavarankauppasäytäntö on toiminut pääasiassa hyvin ja sen tulkintakäytäntö on vakiintunutta. Lyhytkin taustoitus nykyisen säätelyn vaikutuksista toisi esitykseen lisää konkretiaa, etenkin kun teema on melko tekninen, jossa korostuvat määritelmät ja lainsäädännön rajaukset.

Esitysluonnoksen mukaan digisopimus- ja tavarankauppadirektiivi vaativat pääsääntöisesti täysharmonisointia. Tavarankauppadirektiivissä on kuitenkin jonkin verran kansallista liikkumavaraa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on käsitelty kansallista liikkumavaraa ja kansallisia ratkaisuja kohta kohdalta ja perusteltu valittuja ratkaisuja. Myös muiden maiden ratkaisuja on kuvattu asianmukaisesti. Lopuksi voisi lyhyesti todeta, oliko muiden maiden ratkaisuissa olennaisia eroja Suomeen verrattuna.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että kuluttajansuojalakiin on tulossa useampi uudistus. On tärkeää, että johonkin esitykseen kootaan yhteisvaikutukset kaikista esityksistä.

Arviointineuvosto katsoo, että asiaa on esitysluonnoksen perusteella valmisteltu laajapohjaisesti kuulemisineen ja työryhmätyöskentelyineen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että digitalisaation jatkuva kehitys korostaa toimeenpanoa ja seuranta koskevia toimia EU:n tasolla. Seuranta tulisi käsitellä esityksessä.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia elinkeinonharjoittajille ja kuluttajille tulisi käsitellä omien otsikkojensa alla erikseen.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan muutosten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Esitysluonnoksen mukaan uudet säännökset lisäävät jonkin verran suorien kustannusten riskiä elinkeinonharjoittajille hinnanalennusten ja vahingonkorvausten muodossa. Aluksi uusista ja muuttuneista säännöksistä aiheutuu yrityksille kertaluonteisia hallinnollisia kuluja. Lisäksi on kuvattu tavarantuottajien ja digitaalisten sisältöjen tuottajien lukumääriä.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille on arvioitu yleisellä tasolla. Vaikutusarviointi jää kuitenkin melko suppeaksi, jolloin on vaikea päästä perille sääntelyn käytännön vaikutuksista.

Arviointineuvosto katsoo, että alan yrityskenttää eri toimijaryhmineen tulisi kuvata konkreettisemmin esimerkiksi tilastotiedoilla. Lisäksi tulisi arvioida suuntaa-antavasti, mitä sektoreita hinnanalennukset ja vahingonkorvaukset todennäköisesti eniten koskisivat. Tavarankauppa ja digitaaliset sisällöt eivät ole vaikutusten kannalta yhtenäisiä elinkeinonharjoittajille ja kuluttajille. Tavarankaupan vaikutuksia arvioitaessa voinee hyödyntää etenkin kuluttajaviranomaisten informaatiota siitä, mihin hyödykeryhmiin kuluttajansuojaongelmat ja kiistatilanteet tällä hetkellä eniten kohdistuvat. Nykytilan kuvauksen perusteella voisi arvioida suuntaa antavasti vaihteluvälillä uuden sääntelyn kustannusvaikutuksia yrityksille.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida elinkeinonharjoittajille aiheutuvaa sääntelytaakkaa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskurilla voisi arvioida määrittäen kustannuksia vaihteluvälillä.

Useilla toimialoilla Suomessa käytetään vakiosopimuksia. *Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida mahdollisten vakiosopimusten muutostarpeiden aiheuttamia suuntaa antavia kustannuksia elinkeinonharjoittajille ja kuluttajille.

Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnokseen lisättäisiin käytännön esimerkkejä siitä, millaisia vaikutuksia uudesta sääntelystä aiheutuu kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille. Säännöskohtaisissa perusteluissa on joitakin esimerkkejä lain soveltamisesta ja niissä sivutaan hiukan vaikutusarviointia. Esimerkit antavat ymmärtää, että lain soveltamisala sisältää monia arkielämän kannalta tärkeitä tavaroita ja palveluja.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että Suomessa käydään esitysluonnoksenkin mukaan varsin laajaa käytettyjen autojen kauppaa ja tavaroiden kierrätys ylipäätään lisääntyy. Auton myyjän virhevastuu-aika määrittyy tavarantoimittajan oletettavissa olevan kestoajan perusteella. Tämä pysyy esitysluonnoksen perusteella ennallaan, mutta muualla EU-alueella myyjän vastuu-aika voi vaihdella. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, mitä vaikutuksia kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille voi aiheutua auto-kaupassa siitä, että vastuu-aika voi vaihdella eri EU-maissa.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen perusteella kilpailu- ja kuluttajavirastolle/kuluttaja-asiamiehelle tai muille valvontaviranomaisille ei esitetä uusia tehtäviä, mutta uudet ja muuttuneet säännökset voivat aluksi aiheuttaa lisätöitä. Oikeuskäytännön vakiintuessa ja osapuolten tullessa paremmin tietoisiksi oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan viranomaisten työ saattaa vähentyä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida henkilötyömuutokset vaihteluvälillä keskeisille kuluttajaviranomaisille ja tuomioistuimelle, kun uusia ja muuttuneita säännöksiä otetaan käyttöön.

2.4. Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksessa sivutaan ekologista kuluttamista. *Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä yleisellä tasolla ympäristövaikutuksia. Aiheuttaako sääntely merkittäviä muutoksia esimerkiksi kiertotalouden edistämiseen, tuotteiden elinkaareen, jätemäärään tai hiilijalanjälkeen?*

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin uuden sääntelyn vaikutuksia kuluttajalle, kun hän luovuttaa tai sitoutuu luovuttamaan henkilötietoja digitaalisen sisällön tai palvelun saamiseksi. Esitysluonnoksen perusteella henkilötietojen luovuttaminen rinnastetaan muihin maksutapoihin. Vaikutusarvioissa tulisi käsitellä, millaisia oikeudellisia vaikutuksia uusi sääntely aiheuttaa henkilötietojen luovuttajalle.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu kuluttajansuojalakia ja kauppalakia koskevasta esitysluonnoksesta, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 6.9.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta.ⁱ Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 28. syyskuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

-
- ⁱ 1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
 2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.