

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU (ADR-direktiivi) muuttamiseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun asetuksen (EU) N:o 524/2013 (ODR-asetus) kumoamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU (ADR-direktiivi) muuttamiseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun asetuksen (EU) N:o 524/2013 (ODR-asetus) kumoamiseksi (U 77/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Riitta Haapasaari, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Oskari Stenius, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- puheenjohtaja Juha Mikkola, Liikenne- ja potilasvahinkolautakunta
- asiantuntija Johanna Linna, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava lakimies Tuomas Siirala, FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
- pääsihteeri Raisa Harju, Keskuskauppakamari
- asiantuntija Karoliina Katila, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kuluttajariitalautakunta
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Kuluttajaliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksella muutettaisiin voimassa olevaa ADR-direktiiviä. Direktiivin soveltamisalaa laajennettaisiin kahdessa suhteessa: ADR-elinten tulisi ehdotuksen mukaan käsitellä sekä riitoja, jotka liittyvät EU:n ulkopuolella sijaitsevien elinkeinonharjoittajien EU:ssa asuville kuluttajille myymiin tavaroihin tai palveluihin, että riitoja, jotka liittyvät sopimussuhteen ulkopuolisiin tilanteisiin ja sopimuksentekoa edeltäviin tilanteisiin, jos niitä koskevat unionin oikeudessa säädetyt kuluttajan oikeudet. ADR-elinten raportointivelvollisuuksia vähennettäisiin. Lisäksi elinkeinonharjoittajille asetettaisiin vastausvelvollisuus ADR-menettelyyn osallistumisesta. Jäsenvaltioiden olisi perustettava ADR-yhteyspisteet avustamaan kuluttajia ja elinkeinonharjoittajia rajat ylittävissä riidoissa. Asetusehdotuksella kumottaisiin voimassa oleva ODR-asetus ja lakkautettaisiin ODR-foorumi.

Valtioneuvoston kanta

ADR-direktiivin ja ODR-asetuksen antamisesta on kulunut noin kymmenen vuotta. Suomessa on kolme ADR-elintä ja ADR-menettely toimii pääsääntöisesti hyvin. Haasteita on ollut kuluttajariitalautakunnan pitkissä käsittelyajoissa. Suomen ADR-elinten ratkaisuja noudatetaan laajasti. Vaikka valtioneuvosto ei siten lähtökohtaisesti pidä ADR-direktiivin uudelleentarkastelua suomalaisten ADR-menettelyjen näkökulmasta välttämättömänä, on mahdollista, että direktiiviehdotus parantaisi suomalaisten kuluttajien asemaa näiden osallistuessa muiden maiden ADR-menettelyihin.

Valtioneuvosto kannattaa ODR-foorumin lakkauttamista ja kansallisten yhteyspisteiden perustamista. Neuvottelujen kuluessa olisi kuitenkin arvioitava, mitkä tehtävät ovat tarkoituksenmukaisia yhteyspisteille. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että nykyinen Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipisteen ja kuluttajaneuvonnan työnjako voidaan säilyttää vastaisuudessakin.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ADR-direktiivin soveltamisalan maantieteelliseen laajentamiseen. Neuvottelujen kuluessa on kuitenkin selvitettävä, mitä maantieteellinen laajentaminen käytännössä tarkoittaisi Suomen ADR-elinten, kuluttajaneuvonnan sekä Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipisteen toiminnan näkökulmasta ja olisiko tällaisesta laajennuksesta tosiasiallista hyötyä kuluttajille. Erityisesti on selvitettävä, miten EU:n ulkopuoliset elinkeinonharjoittajat saataisiin noudattamaan ADR-elinten ratkaisusuosituksia.

Valtioneuvosto pitää epäselvänä ehdotettua soveltamisalan laajennusta siltä osin kuin direktiivi koskisi myös sellaisia riitoja, jotka koskevat sopimussuhteen ulkopuolisia kysymyksiä. Neuvottelujen kuluessa on arvioitava, millainen vaikutus soveltamisalan laajentamisella olisi suomalaisten ADR-elinten käsiteltäväksi tuleviin asioihin ja asiamääriin. Valtioneuvosto korostaa, että ADR-elimet ovat riidanratkaisuelimiä eikä niiden tehtäväksi tule antaa lainvalvonnan luonteisia tehtäviä.

Valtioneuvosto kannattaa ADR-elinten raportointivelvollisuuksien vähentämistä. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ADR-elimille annettavaan mahdollisuuden yhdistää

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2024 vp

samankaltaiset, tiettyä elinkeinonharjoittajaa koskevat valitukset ja käsitellä ne yhdessä. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, ettei yhdistämisen edellytyksenä saa olla kuluttajan suostumus. Lisäksi neuvottelujen kuluessa on varmistettava, ettei säännös estä suomalaisten ADR-elinten nykyisiä vastaavan kaltaisia menettelytapoja ja että sääntelyssä huomioidaan toimialakohtaiset erityispiirteet.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella vastausvelvollisuuden asettamiseen elinkeinonharjoittajille. Ehdotuksen perusteella on epäselvää, mitä ehdotuksessa vastausvelvollisuudella tarkoitetaan. Valtioneuvosto pitää vastausvelvollisuudesta säätämistä tarpeettomana ainakin Suomen tyyppisessä järjestelmässä, jossa käsittely ei edellytä elinkeinonharjoittajan suostumusta ja ADR-elin saa antaa asiassa ratkaisun, vaikka elinkeinonharjoittaja ei olisi antanut asiaan vastausta. Jos vastausvelvollisuudesta säädetään, on varmistettava, että vastausvelvollisuuden osalta säilytetään riittävä liikkumavara, joka mahdollistaa erilaiset kansalliset ratkaisut.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoajan on ADR-direktiivin osalta oltava riittävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ehdotettujen säädösmuutosten täytäntöönpanoaika olisi 24 kuukautta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellään kahta kuluttajariitojen riidanratkaisua koskevaa säädösehdotusta. Vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin (ADR-direktiivi) muutosehdotuksen tavoitteena on päivittää direktiiviä vastaamaan kuluttajamarkkinoiden kehityssuuntaa: taustalla on erityisesti kansainvälisen verkkokaupan lisääntyminen. Eurooppalaisen verkkovälitteisen riidanratkaisufoorumin (ODR) kumoamista koskevalla ehdotuksella lakkautettaisiin ODR-foorumi, jonka toiminta ei ole kehittynyt tavalla, joka oikeuttaisi siitä aiheutuvia kustannuksia.

ADR-direktiivin muutokset

Ehdotuksen tavoitteena on ensinnäkin sopeuttaa direktiiviä digitaalisiin markkinoihin niin, että se kattaisi laajasti myös sellaisia EU:n oikeudessa säädettyjä kuluttajan oikeuksia, jotka liittyvät sopimussuhteen ulkoisiin ja sopimuksen tekemistä edeltäneisiin tilanteisiin. Toiseksi ehdotuksella laajennettaisiin direktiivin soveltamisalaa koskemaan myös EU:n ulkopuolella sijaitsevia elinkeinonharjoittajia, jotka myyvät EU:ssa asuville kuluttajille tavaroita tai palveluja, mukaan lukien digitaalista sisältöä tai digitaalisia palveluita.

Talousvaliokunta pitää direktiivin päivittämistä erityisesti digitaalisten markkinoiden ja kansainvälisen verkkokaupan kehityksen vuoksi sinänsä perusteltuna. Talousvaliokunta toteaa kuitenkin valtioneuvoston tavoin, että Suomen ADR-menettelyjen on nykyiselläänkin arvioitu toimineen pääsääntöisesti hyvin, eikä ADR-direktiivin uudelleentarkastelu ole suomalaisten ADR-menettelyjen näkökulmasta siten välttämätöntä. Suomalaiset kuluttajat voisivat kuitenkin hyötyä ehdotuksesta erityisesti osallistuessaan muiden maiden ADR-menettelyihin.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2024 vp

Keskeinen ja samalla kysymyksiä herättävä muutos on direktiivin maantieteellisen soveltamisalan laajentaminen EU:n ulkopuolisiin toimijoihin. Vaikka muutos on kuluttajien ja tasavertaisen kilpailuedellytysten näkökulmasta periaatteessa myönteinen, talousvaliokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen selvittää sen vaikutuksia erityisesti Suomen nykyisten ADR-elinten kannalta.

Ehdotusta koskevista neuvotteluista tulee varmistaa, ettei laajennuksista seuraa sellaisia velvoitteita, jotka tosiasiallisesti heikentäisivät nykyisten riidanratkaisuelinten toimivuutta ja kuluttajien mahdollisuuksia saada oikeussuojaa niiden kautta kohtuullisessa ajassa. Tältä osin avoimia kysymyksiä liittyy esimerkiksi asiamääriin, kielivaatimuksiin, riidanratkaisuelinten resursseihin sekä siihen, missä määrin EU:n ulkopuoliset toimijat tosiasiallisesti noudattaisivat ADR-elinten ratkaisusuosituksia. Epäselväksi jää esimerkiksi se, edellyttäisikö sääntely kaikkien Suomen ADR-elinten työkielivalikoiman laajentamista. Asiaa koskevista jatkoneuvotteluista ehdotuksen hyväksyttävyyttä on siten arvioitava siltä kannalta, johtaisiko direktiivin maantieteellisen soveltamisalan laajentuminen tosiasiallisesti kuluttajan oikeuksien toteutumisen kannalta tehokkaaseen riidanratkaisuun.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin lähtökohtaisesti myönteisenä ADR-elimille annettavaa mahdollisuutta yhdistää samankaltaiset tiettyä elinkeinonharjoittajaa koskevat valitukset ja käsitellä ne yhdessä. Toisaalta ehdotettu sääntely ei valiokunnan saaman selvityksen perusteella olisi välttämättä tarpeen, koska jo nykyisellään riidanratkaisuelimet ovat Suomessa voineet käsitellä asioita tehokkaasti ns. pilotti- tai ennakkoratkaisumenettelyissä.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota valtioneuvoston kannassa esitettyyn toteamukseen siitä, ettei asioiden yhdistämisen edellytyksenä saisi olla kuluttajan suostumus. Talousvaliokunta pitää asiaa koskevaa ehdotettua säännöstä epäselvänä ja katsoo, että jatkoneuvotteluista tulee nimenomaisesti varmistaa, ettei säännös estä asioiden käsittelyä yhdessä kuluttajan suostumuksesta riippumatta ennakkoratkaisutyypillisesti tilanteissa, joissa vireillä on samanaikaisesti useita esimerkiksi samaa sopimusehtoa tai tulkintaongelmaa koskevia asioita. Sääntely ei saa vaikeuttaa Suomessa nykyisin toimivien ADR-elinten vastaavan tyyppisiä, eri toimialojen erityispiirteet huomioon ottavia menettelytapoja.

ODR-foorumin lakkauttaminen

ODR-järjestelmän perustamisen aikaan vuonna 2011 digitaaliset markkinat olivat vasta kehitymässä, eikä tuolloin ollut varmuutta verkkokaupan riitojenratkaisuun ohjaavien yksityisten tai julkisten välineiden kehittämisestä. Sittemmin verkkomarkkinapaikkojen sähköiset valitustenkäsitteilyjärjestelmät ovat kehittyneet nopeasti, ja asiaa koskeva erillinen foorumi on jäänyt vähälle käytölle.

Talousvaliokunta pitää myönteisenä, että tarpeettomaksi käynyt ja kustannuksia aiheuttava sääntelyä puretaan ja kannattaa ehdotettua ODR-foorumin lakkauttamista. Talousvaliokunta pitää laajemminkin tärkeänä, että EU:n sääntelyllä luotujen hallinnollisten mekanismien ja sääntelytaakan kustannuksia arvioidaan säännönmukaisesti suhteessa niillä saavutettuihin hyötyihin. Tämä näkökulma koskee myös nyt ehdotettua, edellä tarkasteltua ADR-direktiivin soveltamisalan laajentamista.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2024 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 27.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Katri Kulmuni kesk (osittain)
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Aleksi Jäntti kok (osittain)
varajäsen Teemu Kinnari kok (osittain)
varajäsen Riitta Mäkinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen